

**Univerzita Karlova**  
**Přírodovědecká fakulta**

Studijní program: Geografie  
Studijní obor: Globální, migrační a rozvojová studia



**Bc. Zuzana WEBEROVÁ**

**HODNOCENÍ SOUČASNÉ AZYLOVÉ A INTEGRAČNÍ POLITIKY SLOVENSKA**  
**ASSESSMENT OF THE CONTEMPORARY ASYLUM AND INTEGRATION POLICY IN**  
**SLOVAKIA**

Diplomová práce

Vedoucí práce: doc. RNDr. Eva Janská, Ph.D.

Praha, 2018

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracovala samostatně a že jsem uvedla všechny použité informační zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 6.12. 2018

Bc. Zuzana Weberová

.....

podpis

## Podakovanie

Rada by som sa poďakovala vedúcej práce doc. RNDr. Eve Janskej, Ph.D. za trpezlivosť, cenné rady a konštruktívnu diskusiu počas písania práce. Takisto ďakujem všetkým, ktorí sa na Slovensku neznižujú na zneužívanie témy migrácie k osobnému prospechu a namiesto toho o migrácii a jej mnohých a rozmanitých súčiastiach hovoria odborne a slušne.

## **Abstrakt**

Azylová a integračná politika sú dôležitými súčasťami migračnej politiky štátu. Jednak z ich samotnej podstaty, nakoľko sa zaoberajú medzinárodnou ochranou a začleňovaníu cudzincov do spoločnosti. V práci je však naznačené, že fungovanie týchto politík môže mať vplyv nie len na to, ako prebiehajú azylové či integračné procesy po príchode cudzincov na územie krajiny, ale do určitej miery aj na to, kto do krajiny prichádza. To môže byť medzi iným ovplyvnené tým, ako je daná krajina na základe svojich politík vnímaná a teda či ju budú ľudia považovať za vhodné „útočisko“ a budú v nej chcieť žiadať o azyl. Okrem toho však môžu vlády krajín napríklad určovať to, koľko ľudí na ich územie príde na základe rozličných relokačných mechanizmov. Na to, aby sme pochopili vplyv a fungovanie azylovej a integračnej politiky je potrebné preskúmať ich rôzne roviny: diskurz, politiku na papieri a politiku implementovanú v praxi. Práca popisuje, ako sa tieto roviny navzájom ovplyvňujú. Skúmanie týchto troch rovín politík je v súčasnosti zaujímavé preto, že fenomén migrácie na Slovensku ešte pred niekoľkými rokmi nebol pre verejnosť významný, no v roku 2015 sa s vrcholením tzv. migračnej krízy táto téma stala aj na Slovensku jednou z najpodstatnejších a to napriek tomu, že počty ľudí, ktorí na Slovensko prichádzali boli dokonca nižšie ako v období tesne pred touto krízou. Práca popisuje to, ako odborníci, ktorí na Slovensku pôsobia v štátnom či mimovládnom sektore hodnotia migračnú politiku Slovenska – predovšetkým jej azylovú a integračnú zložku, pričom predmetom hodnotenia je tak ich oficiálna deklarovaná podoba, ako aj reálna implementácia. Reflektujú tiež prudký nárast záujmu o túto tému a to, či a ako pôsobil na tvorbu a realizáciu politík – s prihliadnutím na to, že téma migrácie je na Slovensku vnímaná vo všeobecnosti skôr negatívne. Na základe realizovaných rozhovorov možno zhodnotiť, že vplyv diskurzu bol vnímaný ako zásadný hlavne vo fáze implementácie politík. Napriek tomu boli identifikované aj také súčasti politík, ktoré diskurzom ovplyvnené nie sú, napríklad proces rozhodovania o udelení medzinárodnej ochrany. V súvislosti s tvorbou a realizáciou azylovej a integračnej politiky sa ukázalo ako problematické hlavne to, že migrácia a jej súčasti nemajú na Slovensku jednotné inštitucionálne zastrešenie, čo v mnohých ohľadoch znemožňuje či minimálne komplikuje implementáciu politík a dosahovanie stanovených cieľov.

**Kľúčové slová:** azyl, integrácia, politiky, diskurz, štátna sféra, mimovládna sféra

## **Abstract**

Asylum and integration policies are important components of a country's migration policy. Firstly because of their very nature, as they deal with international protection and integration of foreigners into society. However, as it is indicated in this thesis, the functioning of these policies may affect not only how asylum or integration processes are taking place after the foreigners cross the country's borders but it may to some extent influence who comes into the country. This can be caused by how the country is perceived and whether people will consider it a suitable "refuge" and seek asylum there. Also, governments can determine how many people will come to their territory based on various relocation mechanisms. In order to understand the impact and functioning of asylum and integration policies, it is necessary to explore their different levels: discourse, policy on paper and its real implementation. This thesis describes how these levels interact and influence each other. Studying these three policy lines is especially interesting today because the phenomenon of migration was not significant for the public in Slovakia until a few years ago, but in 2015, with the culmination of the so-called migration crisis, it became one of the most important issues in Slovakia, despite the fact that the number of people arriving to Slovakia was even lower than in the period just before this crisis. The thesis describes how Slovak experts working in the state or non-governmental sector assess the migration policy of Slovakia - in particular its asylum and integration components, the subject of the assessment being their officially declared form as well as the real implementation. They also reflect a sharp increase in interest in this topic and whether and how it affected policy making and implementation - considering that migration is perceived generally negatively in Slovakia.

On the basis of the interviews conducted, it can be concluded that the impact of the discourse was perceived as crucial mainly during the policy implementation phase. Nonetheless, some elements of policies that are not affected by the discourse have also been identified, such as the decision-making process on granting international protection. As for creation and implementation of asylum and integration policies, it may be considered particularly problematic that migration and its components do not have a single umbrella institution in Slovakia, which in many ways makes it difficult to implement policies and achieve the stated objectives.

**Key words:** asylum, integration, policies, discourse, state sector, non-governmental sector

## Obsah

1. Úvod .....	8
1.1. Cieľ práce.....	9
1.2. Výskumné otázky.....	10
2. Azylová a integračná politika ako súčasti migračnej politiky .....	11
3. Teoretické východisko práce.....	15
3.1. Positive feedback and path dependence.....	15
3.2. Model - Migration policy effects and effectiveness.....	16
3.2.1. Prispôsobenie modelu pre potreby skúmania azylovej a integračnej politiky s využitím konceptu „push and pull“ .....	19
4. Vývoj azylovej politiky od vzniku Československa po súčasnosť.....	22
4.1. Formovanie azylovej politiky v Československu.....	22
4.2. Vývoj azylových politík v Česku a na Slovensku počas samostatnosti .....	26
4.2.1. Normatívna azylová politika v Česku po roku 1993 .....	26
4.2.2. Normatívna azylová politika na Slovensku po roku 1993 .....	27
4.2.3. Harmonizácia politík s EÚ .....	28
4.3. Porovnanie azylových politík, procesov a príslušných inštitúcií v ČR a SR .....	28
5. Integrácia cudzincov na Slovensku.....	32
6. Systém povinných kvót a postoje krajín V4 .....	34
7. Príprava vlastného výskumu .....	39
7.1. Postup a metodológia .....	39
8. Hodnotenie azylovej a integračnej politiky SR.....	44
8.1. Politický a verejný diskurz – výsledky existujúcich analýz doplnené komentárom sociológa...44	
8.1.1. Analýza diskurzu v printových médiách – 2015 .....	46
8.1.2. Analýza diskurzu v online médiách – 2015 .....	50
8.1.3. Súčasná situácia .....	52
8.2. Hodnotenie vplyvu politického a mediálneho diskurzu .....	54
8.2.1. Hodnotenie vplyvu diskurzu z pohľadu odborníkov/odborníček štátnej sféry .....	54
8.2.2. Hodnotenie vplyvu diskurzu z pohľadu odborníkov/odborníček mimovládnej sféry.....	58
8.2.3. Zhrnutie.....	62
8.3. Hodnotenie normatívnej časti politík .....	63
8.3.1. Hodnotenie normatívnej časti politík z pohľadu odborníkov/odborníček štátnej sféry .....	64
8.3.2. Hodnotenie normatívnej časti politík z pohľadu odborníkov/odborníček mimovládnej sféry .....	67
8.3.3. Zhrnutie.....	70

8.4. Hodnotenie implementácie politík .....	70
8.4.1. Hodnotenie implementácie politík z pohľadu odborníkov/odborníčov štátnej sféry .....	70
8.4.2. Hodnotenie implementácie politík z pohľadu odborníkov/odborníčov mimovládnej sféry .....	73
8.4.3. Zhrnutie .....	76
8.5. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora .....	76
8.5.1. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora z pohľadu odborníkov/odborníčov štátnej sféry .....	77
8.5.2. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora z pohľadu odborníkov/odborníčov mimovládnej sféry .....	78
8.5.3. Zhrnutie .....	80
8.6. Hodnotenie postojov Slovenska k systému tzv. povinných kvót .....	80
9. Vyhodnotenie na základe teoretických východísk práce a diskusia .....	83
10. Záver .....	86
Zoznam použitých zdrojov: .....	88

## 1. Úvod

Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) na základe oficiálnych štatistík Ministerstva vnútra Slovenskej republiky prináša prehľad o tom, koľko cudzincov na Slovensku momentálne žije. Ich podiel na celkovej populácii krajiny je zhruba 2% a treba povedať, že počty imigrantov, ktorí na Slovensku prichádzajú za prácou sa v posledných rokoch výrazne zvyšujú. Azylová migrácia, teda prípady, kedy ľudia na Slovensku žiadajú o udelenie medzinárodnej ochrany, sa pohybuje v nižších číslach. Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky v roku 1993 na Slovensku o udelenie azylu požiadalo 58633 ľudí. Medzinárodná ochrana bola udelená 1558 osobám. 849 získali azyl, zvyšným 709 udelili doplnkovú ochranu. V období pred vstupom do Európskej únie boli počty žiadateľov pomerne vysoké, napríklad v roku 2004 o azyl žiadalo 11395. Najaktuálnejšie štatistiky ukazujú, že v roku 2017 bolo žiadostí 166. V roku 2015, počas tzv. migračnej krízy na Slovensku o azyl požiadalo 330 ľudí. Ešte pred vypuknutím spomínanej krízy – v roku 2012 bol prijatý viac ako dvojnásobok žiadostí v porovnaní s rokom 2015 (MVSR 2018). Tieto čísla nenaznačujú, že by sa migrácia mohla na Slovensku stať jednou z ústredných tém v spoločnosti. Nakoľko však na rozdiel od Slovenska niektoré európske krajiny skutočne zaznamenali veľké počty prichádzajúcich ľudí, je celkom logické, že túto tému začali vnímať aj ľudia u nás, hoci sa ich v podstate priamo takmer vôbec nedotkla. Prostredníctvom médií sa šírilo obrovské množstvo informácií (či dezinformácií), migrácia bola témou mnohých politických debát. Dokonca ju vo svojich programoch zmieňovala väčšina politických strán (Bachtíková, Oboňová, 2017). Dennodenne sa síce hovorilo o počtoch člnov, ktoré dorazili na pobrežie Európy, o stovkách ľudí, ktorí každý deň na mori zahynuli a o riešeniach, ktoré sa navrhovali či zamietali. Celá táto vážna téma sa však často obmedzila na popis akéhosi veľkého európskeho problému či ohrozenia. V čase krízy, ako bolo toto obdobie označované, je to zrejme pochopiteľné. Často však absentoval prvok jasného vysvetlenia situácie. Samozrejme, že vzhľadom k veľkému počtu zavádzajúcich informácií a hoaxov sa mnohí odborníci snažili objasniť, čo sa deje. Vznikali rôzne iniciatívy, dobrovoľníci ľuďom pomáhali a rozhodne bola citeľná snaha vyvažovať informácie naháňajúce strach a obavy (pozri viac v Gažovičová, Rapošová 2016). Možno práve preto nezostal dostatočný priestor na vysvetľovanie „praktických“ záležitostí súvisiacich s azylom - toho, ako sú u nás nastavené procesy, čo všetko ľudia žiadajúcich o azyl čaká, aké inštitúcie zohrávajú v azylovom procese dôležité úlohy. Samozrejme, že aj tieto informácie sa k ľuďom v nejakej miere dostávali. Otázne však



je, či vôbec mali šancu prehlušiť masívny prílev informácií o (dehumanizačne nazývaných) „vlnách“ prichádzajúcich ľudí a ohrození bezpečnosti obyvateľov Európy, ktoré, bez ohľadu na to, nakoľko boli založené na faktoch, vyvolávali silné emócie. Ak by sme na základe výskumov (napr. 2muse 2015) zhodnotili, že je téma migrácie na Slovensku vnímaná negatívne, je potrebné pozrieť sa na to, či sa do tejto témy s negatívnou konotáciou nezliali aj jej veľmi konkrétne súčasti, ako napríklad azylová či integračná politika, fungovanie úradov a organizácií v tejto oblasti a podobne. Podľa tohto výskumu napríklad medzi dôvodmi odmietavých postojov k prijímaniu utečencov často figuroval aj názor, že: „Slovensko nedisponuje dostatočnou finančnou, technickou a ľudskou kapacitou“ (2muse 2015). Slovensko však má vybudovanú inštitucionálnu aj fyzickú infraštruktúru, pôsobí tu množstvo organizácií, odborníkov a v neposlednom rade tu žije mnoho ľudí, ktorí sa na Slovensku nenarodili, no z rozličných dôvodov sem prišli a sú plnohodnotnou súčasťou našej spoločnosti. To samozrejme neznamená, že slovenský azylový a integračný systém funguje bezproblémovo a nemá nedostatky, respektíve sa nemá kam posúvať. Práve konštruktívnej diskusii o fungovaní politik by bolo potrebné venovať oveľa väčší priestor. Nie všetky krajiny majú možnosť nastavovať a zveľaďovať svoje azylové a integračné politiky v čase, keď na ich území pobýva pomerne málo cudzincov. Mnohé z nich prešli náročnou cestou a svoje politiky formovali (respektíve reformovali) preto, že tie dovtedajšie začali zlyhávať, čo malo zlé dôsledky pre dané krajiny a samozrejme aj pre samotných cudzincov. V situácii, keď sa aktéri môžu učiť, inšpirovať a preberať skúsenosti zo zahraničia by bolo veľmi nezodpovedné, keby sa tieto možnosti nevyužili. Nastaviť také pravidlá a podmienky pre migrantov (vrátane azylantov), ktoré budú vyhovovať všetkým stranám a prispieť k budovaniu dobrej a bezpečnej spoločnosti pre všetkých by malo byť cieľom dôležitých aktérov.

### **1.1. Cieľ práce**

Hlavným cieľom práce je zistiť, ako súčasnú azylovú a integračnú politiku hodnotia pracovníci štátneho a mimovládneho sektora, ktorí sa témou zaoberajú.

Na naplnenie hlavného cieľa je potrebné dosiahnuť tieto čiastkové ciele:

- Stručne no zrozumiteľne popísať vývoj slovenskej azylovej politiky
- Identifikovať dôležité aspekty či udalosti, ktoré v ostatných rokoch vplývali na formovanie politik a postojov v oblasti migrácie

- Vypracovať taký výskumný model, ktorý umožní niektorým kľúčovým aktérom vyhodnotiť najdôležitejšie aspekty slovenskej azylovej a integračnej politiky a vytvorí tak potrebný priestor ku konštruktívnej diskusii

## **1.2. Výskumné otázky**

Z toho vyplývajú nasledovné výskumné otázky:

- Ako sa vyvíjala azylová politika Slovenska?
- Ako hodnotia pracovníčky a pracovníci zo štátneho a mimovládneho sektora súčasnú azylovú a integračnú politiku Slovenska (a ich rôzne roviny)?
- Aká je previazanosť azylovej a integračnej politiky na Slovensku?

Tieto základné otázky sa pokúsim zodpovedať jednak s využitím analýzy už existujúcich bohatých literárnych zdrojov a jednak prostredníctvom vlastného výskumu, ktorý sa odvíja od teoretických konceptov predstavených v kapitole 3.

## 2. Azylová a integračná politika ako súčasť migračnej politiky

Migrácia je dlhodobou a neoddeliteľnou súčasťou života ľudí - v rôznych mierach a podobách sa vyskytuje vo všetkých svetových regiónoch. Jednotlivé štáty a medzinárodné organizácie preto, tak ako v mnohých iných oblastiach verejného života, vytvárajú pravidlá a podmienky, ktorými sa migráciu snažia regulovať. O tom, či je regulácia migrácie možná, prípadne do akej miery, diskutujú napríklad de Haas a Czaika (2013) - hovoria, že dôvody, pre ktoré ľudia migrujú sú často nepostihnuteľné migračnými politikami – ide napríklad o nerovnováhu trhov práce, veľké ekonomické nerovnosti medzi jednotlivými regiónmi či o konflikty a porušovanie ľudských práv. Netreba tým však spochybňovať, že štáty sú schopné do veľkej miery ovplyvňovať to, kto na ich územie príde a ako sa do danej spoločnosti začlení. Pre pochopenie migračných politík je kľúčové, aby sme rozlišovali rôzne typy migrantov. Minimálne je potrebné základné delenie na ľudí, ktorí zo svojej vlasti odchádzajú dobrovoľne a tých, ktorí sú k tomuto krok nejakým spôsobom prinútení. Tu je však vhodné spomenúť, že aj toto, na prvý pohľad zjavné rozdelenie, môže byť veľmi problematické. Vychádzajúc zo Ženevskej konvencie je napríklad utečencom človek, ktorý spĺňa v nej jednoznačne vymedzené podmienky: prekročí národné hranice z obavy o svoju bezpečnosť, a to na základe svojej národnosti, vierovyznania, politického presvedčenia, príslušnosti k etnickej skupine či určitej sociálnej skupine. Mnohí autori však túto definíciu právom považujú za nedostatočnú, nakoľko ohrozenie človeka môže nadobúdať oveľa rôznorodejšie podoby. Napríklad Nobel navrhuje, aby sa k dôvodom na udelenie medzinárodnej ochrany okrem tých vymedzených v Ženevskej konvencii pridali aj ďalšie, napríklad prípady ohrozenia spôsobené verejnými nepokojmi, okupáciou, masívnym porušovaním ľudských práv, výskytom násillia v krajine pôvodu a podobne (Nobel 1985, cit v Graeme 1996). V súčasnosti je takisto čoraz aktuálnejšia otázka environmentálnej migrácie, teda prípadov, keď ľudia utekajú zo svojich regiónov či krajín v dôsledku prírodných katastrof či kvôli obmedzeniu zdrojov obživy. Práve pre veľké spektrum dôvodov na útek z krajiny by mohla byť vhodnou definíciou tá od Olsona: “Refugees differ from other, spontaneous or sponsored migrants, largely in the circumstances of their movement out of one area to another, and the effects these have on them in the settlement and adjustment phases of their relocation. Refugees are forced to leave their homes because of a change in their environment which makes it impossible to continue life as they have known it. They are coerced by an external force to leave their homes and go” (Olson 1979, s. 130, cit. v Graeme 1996, s.4). Práve z týchto dôvodov síce treba brať do úvahy, že existuje rozdiel medzi takzvanými

ekonomickými migrantmi a ľuďmi žiadajúcimi o určitú formu medzinárodnej ochrany. Takisto by však snáď bolo žiaduce zaujať pri posudzovaní statusu ľuďí kritickejší postoj a pristupovať aj k tým, ktorí na základe niektorých definícií spadajú do kategórie ekonomických migrantov s vedomím, že by sme mohli identifikovať okolnosti, ktoré priamo ohrozujú ich bezpečnosť. V tejto súvislosti treba povedať, že aj dnes existujú určité formy medzinárodnej ochrany, ktoré myslia na to, že ľudia môžu byť ohrození, aj keď nie sú prenasledovaní a teda nespĺňajú podmienky na udelenie azylu. Ide napríklad o doplnkovú ochranu či humanitárny azyl.

Keď teda hovoríme o migračných politikách, je potrebné ich rozdeliť do niekoľkých kategórií.

Schéma 1: Súčasti migračnej politiky

MIGRAČNÉ POLITIKY			
PRISŤAHOVALECKÉ POLITIKY		AZYL  ↔	kontrola hraníc, potlačovanie nelegálnej migrácie, víza, turizmus, sezónne práce, štúdium, stáže atď.
IMIGRAČNÁ POLITIKA	INTEGRAČNÁ POLITIKA		
regulácia vstupu prisťahovalcov na územie	regulácie začleňovania prisťahovalcov do spoločnosti		

Zdroj: Baršová, Barša (2005): 11

Baršová a Barša (2005) vysvetľujú, že pod pojmom *politika* rozumieme súbor cieľov, ktoré v danej oblasti vytvára a presadzuje štátna moc. Politiky rozdeľujú na:

1. **Normatívne** - zákony a iné právne predpisy
2. **Nenormatívne** - realizácia aktivít, ktorými má byť podporená implementácia stanovených cieľov

V rámci oboch súčastí pôsobí:

- štát - zákonodarca a správca verejných finančných prostriedkov, ktorými sú podporované konkrétne aktivity
- Nadnárodné zoskupenia - napríklad Európska únia, OSN a jej agentúry
- Mimovládne organizácie - realizujú konkrétne projekty a v určitej miere môžu vplývať na formovanie politik

Politiky, ktoré sú súčasťou migračnej politiky štátu sa navzájom líšia tým, čo si kladú za cieľ a aké nástroje k tomu môžu využívať. Ide napríklad o udeľovanie víz, kontrolu hraníc a bránenie ich nepovolenému prekročovaniu či podmienky pre udelenie medzinárodnej ochrany. Práve oblasť azylu je v rámci migračných politík špecifická tým, že rozhodnutie o tom, kto na území krajiny môže zostať je podmienené medzinárodným právom. Na základe dokumentu „*Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020*“ možno ukázať, čoho sa v praxi azylová politika týka (citované priamo z dokumentu):

- poskytovanie ochrany podľa Ženevského dohovoru z roku 1951 o právnom postavení utečencov a New Yorského protokolu z roku 1967 týkajúceho sa právneho postavenia utečencov - azylanti,
- poskytovanie medzinárodnej ochrany podľa práva Európskej únie (tzv. kvalifikačná smernica) - cudzinci s poskytnutou doplnkovou ochranou,
- poskytovanie dočasného útočiska - odídenci,
- podpora pre ďalší rozvoj interného mechanizmu kontroly a zabezpečenia kvality azylového konania,
- zodpovednosť pri realizácii integrácie azylantov a perspektívne cudzincov s poskytnutou doplnkovou ochranou, ktorým sa povolí dlhodobý pobyt,
- aktívne zapájanie sa do medzinárodných procesov zdieľania bremena migrácie (relokácia, presídľovacie aktivity)

Keď Barša a Baršová (2005) hovoria o normatívnej a nenormatívnej časti politiky, môžeme povedať, že normatívna časť sú zákony a dokumenty upravujúce poskytovanie medzinárodnej ochrany v jej rôznych formách či zákony a dokumenty upravujúce integráciu cudzincov do spoločnosti. V tých sú reflektované medzinárodné záväzky, smernice a nariadenia, ku ktorým sa krajina zaviazala, alebo jej táto povinnosť vyplýva z členstva v nadnárodných štruktúrach. Tzv. nenormatívnou zložkou potom môžeme označiť medzi iným programy, projekty či aktivity, ktoré štát či mimovládne organizácie realizujú. Zaradiť by sme sem mohli aj prístup štátu a jeho predstaviteľov k niektorým aspektom, napríklad k spomínaným medzinárodným procesom a mechanizmom „zdieľania bremena.“

Jeden z bodov sa týka integrácie cudzincov do spoločnosti. Barša a Baršová (2005) uvádzajú základné modely integrácie, ktoré boli či sú implementované v rôznych krajinách. Jednotlivé modely sa od seba líšia hlavne vo svojich očakávaniach voči cudzincom. Patria sem modely:

- Etnicko-exkluzivistický – je spätý hlavne s pracovnou migráciou. Autori zmieňujú, že ide o „vylučujúci“ prístup. Spoločnosť týchto ľudí prijme na určitú dobu, kedy je to pre ňu ekonomicky vhodné. Zachovávanie ich odlišností toleruje, pretože sa očakáva, že po určitom čase krajinu opäť opustia
- Asimilačný – v tomto zmysle je integrácia braná ako prijatie človeka do spoločnosti výmenou za osvojenie si kultúrnych vzorcov host'ovskej krajiny, teda upustenie od vzorcov, ktoré boli dominantné v krajine pôvodu
- Multikultúrny – rešpektuje kultúrne odlišnosti a nenástojí na ich potieraní - spolunažívať môžu vedľa seba rozličné etnicko-kultúrne komunity
- Model občianskej integrácie – k jeho uplatňovaniu dnes pristupujú aj mnohé krajiny, ktoré sa v minulosti zameriavali na niektorý z vyššie uvedených modelov, v určitom zmysle niektoré ich prvky kombinuje

Model občianskej integrácie možno definovať nasledovne: „Migranti akceptujú politický rámec hostiteľskej spoločnosti a prispievajú k formovaniu spoločnej kultúry. Väčšinová spoločnosť ich rešpektuje a podporuje rôznorodosť, pričom pravidlá definuje štát. Základným predpokladom pre úspešnú integráciu je osvojenie si jazyka hostiteľskej spoločnosti, ako aj rešpektovanie jej základných hodnôt a právnych i kultúrnych noriem“ (IOM 2018).

Tento model naznačuje to, o čom sa v súvislosti s integráciou často píše a hovorí v odborných kruhoch a síce obojstrannosť procesu integrácie. V zásade ide o to, že k úspešnej integrácii musia aktívne prispievať nie len samotní cudzinci, ale aj majoritná spoločnosť (pozri napr. Kabancová 2014). Na základe princípov uvedených v dokumente *Integračná politika SR* je možné povedať, že aj Slovensko sa v otázkach integrácie k ideám tohto modelu hlási.

Tak ako pri politike azylovej, aj tu platí, že sa integračná politika skladá z normatívnej a nenormatívnej časti. Zákony a dokumenty, ktoré formujú integračnú politiku Slovenska približuje kapitola 5. Ich hodnotenie, ako aj hodnotenie toho, do akej miery sa naplňajú stanovené ciele je súčasťou vlastného výskumu.

### 3. Teoretické východisko práce

Prvá časť práce sa viac venuje normatívnej súčasti azylovej politiky SR. Zameriava sa zákony a dokumenty a na základnú organizačnú štruktúru inštitúcií, ktoré azylovú a integračnú problematiku zastrešujú. Táto časť práce sa opiera o koncept *positive feedback and path dependence* (ktorý je však v určitých rovinách možné preniesť aj na iné ako normatívne súčasti politik). Druhá – hlavná časť práce je založená na modeli Czaiku a de Haasa (2013) „Migration policy effectiveness“, ktorý je na jej účely upravený na základe poznatkov z článku Thielemanna (2004) „Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration.“

#### 3.1. Positive feedback and path dependence

Paul Pierson (2004) v knihe *Politics in time* popisuje niekoľko vecí, ktoré treba zohľadniť pri skúmaní vývoja politiky či jednotlivých politik a inštitúcií. V prvom rade sa jedná o koncept *path dependence*. Ten je rôznymi autormi rozlične interpretovaný. Definícia *path dependence* podľa Sewella hovorí: „that what happened at an earlier point in time will affect the possible outcome of a sequence of events occurring at a later point in time.“ (Sewell 1996, cit. v Pierson 2004, s.20). Pierson sa s touto - hoci zjavnou, no málo vysvetľujúcou definíciou neuspokojuje a tvrdí, že je potrebné k tomuto problému pristúpiť o čosi dôslednejšie. Preberá teda prístup Arthura a Davida, ktorí hovoria o mechanizme *pozitívnej spätnej väzby* alebo *self-reinforcement*. Každý historický proces má svoje prvopočiatky a na ne nadväzujúce udalosti. Ak sa však vydáme určitým smerom, každý ďalší krok v tomto smere postupom času sťažuje či znemožňuje návrat späť, prípadne vykonanie zásadných zmien (Pierson 2004). Autor ďalej tvrdí, že v súčasnosti vo výskume sociálnych javov existuje tendencia domnievať sa, že následky určitých javov sa prejavia takmer okamžite. Je ale dôležité brať do úvahy, že niektoré procesy trvajú veľmi dlho a ich výsledky nie je možné zachytiť bezprostredne po ich začatí. „The fact that something happens slowly does not make it unimportant“ (Pierson 2004, s. 13). Je potrebné pozrieť sa na to, ako na seba procesy nadväzujú a časovo ich zarámcovať. „The long term outcomes of interest depend on the relative timing of important processes, because positive feedback from one may decisively affect the consequences of the other when it occurs later. A variable's impact cannot be predicted without an appreciation for when it appears within a sequence unfolding over time“ (Pierson 2004, s.67).

To nemusí nutne znamenať, že vybočenie z určitého smeru nie je možné. Predchádzajúce udalosti, celkom logicky, ovplyvňujú tie nasledujúce a ak k nejakej zmene dôjde, môže to byť

práve preto, že pôvodné smerovanie vytvorenie tejto zmeny podnieti. Budovanie politik je ovplyvnené dobou, v ktorej vznikajú a vo svojom ďalšom vývoji sú pomerne ťažko tvárne. Prvotné udalosti v určitej oblasti formujú základ a kontúry toho, ako budú vyzerat' a fungovať príslušné inštitúcie. V politike môžeme takéto zakorenenie pozorovať v oveľa väčšej miere ako napríklad v prípade ekonomiky. Je to spôsobené:

- absenciou tlaku konkurencie, ktorá núti subjekty k väčšej efektívnosti
- krátkymi časovými horizontmi, v rámci ktorých politickí aktéri pôsobia

Dôvodom, prečo sú zásadné reformy či inštitucionálne zmeny politicky nevďačné je to, že sa zväčša neprejavia okamžite, naopak, ich výsledky môžu byť viditeľné až oveľa neskôr. Takéto kroky nemusia byť pre voličov na prvý pohľad atraktívne. Náklady spojené s veľkými zmenami by pripadli na určitých politických aktérov, no v čase, keď sa skutočne prejaví ich výsledky, už môže vládnuť niekto celkom iný.

- silným status quo v politických inštitúciách

Status quo v inštitúciách môže napríklad v prípade azylovej či integračnej politiky znamenať, že je za agendu dlhodobo zodpovedný určitý úrad, sú zavedené postupy, ktoré sa výrazne nemenia a podobne. Aj keď môže dochádzať k zmenám, povedzme v legislatíve, veci ako organizačná štruktúra úradov či infraštruktúra zariadení sú menej flexibilné.

Vyššie uvedené skutočnosti majú za následok to, že je v politickom vývoji, alebo v niektorých jeho aspektoch, často možné pozorovať strnulosť a zakorenenosť (Pierson 2004).

### **3.2. Model - Migration policy effects and effectiveness**

Czaika a de Haas (2013) vo svojom článku „*The Effectiveness of Immigration Policies*“ zdôrazňujú, že predtým, ako sa pustíme do skúmania efektívnosti politik, treba jasne vymedziť rozdiel medzi *efektívnosťou* a *efektom*. Kým pri efektívnosti hovoríme o schopnosti vyprodukovať žiaduci cieľ, efekt označuje skutočný dosiahnutý výsledok. Vo svojej práci tieto, v praxi často pozorovateľné diskrepancie, ilustrujú na príklade imigračnej politiky a to vo viacerých rovinách:

1. To, ako sa menia migračné trendy sa vzhľadom k množstvu externých faktorov pôsobiacich na migráciu a aj z dôvodu obmedzených dát, nedá jednoznačne označiť za výsledok nastavenia migračnej politiky;



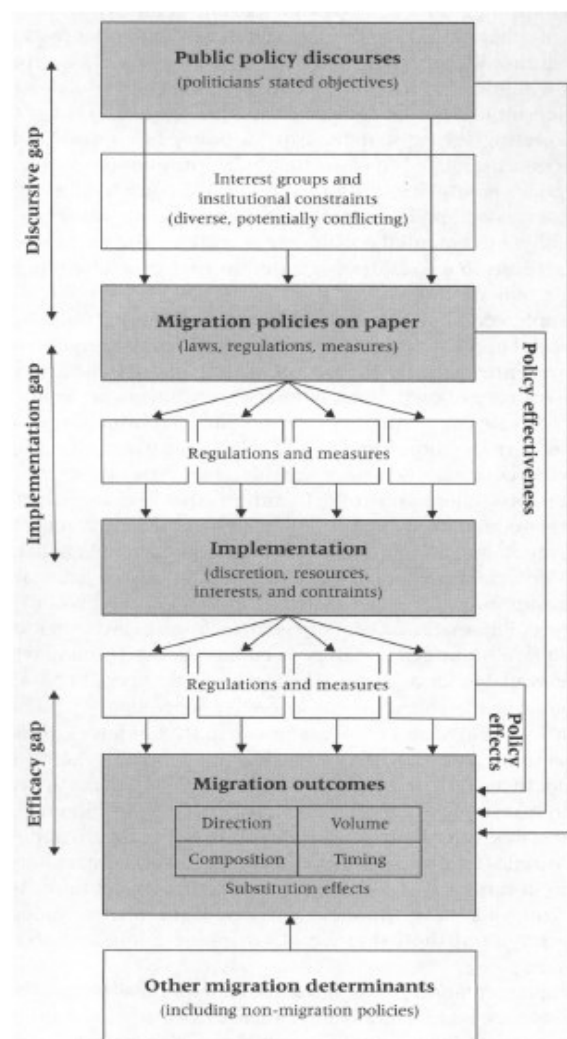
2. Problematické je samotné vymedzenie cieľov migračnej politiky, nakoľko dochádza k stretu rôznych, často protichodných záujmov rozličných aktérov, napr. politické strany, podnikatelia, odbory atď.

Czaika a de Haas (2013) pri svojej analýze efektívnosti migračných politík hovoria o štyroch rovinách, ktoré by sme mali brať do úvahy:

1. Verejný a politický diskurz
2. Oficiálne politiky na papieri
3. Implementácia politík v praxi
4. Skutočný výsledok

Medzi jednotlivými rovinami môžu vznikať takzvané *medzery (gaps)* - tie označujú stav, keď sa jednotlivé úrovne nezhodujú. Pre jasnejšie zobrazenie vytvorili tento model.

Schéma 2: Model efektov a efektívnosti migračných politík



Zdroj: Czaika, de Haas (2013): 10

### **Discursive gap – diskurzívna medzera**

Okrem už spomenutých dôvodov nejasnosti cieľov politiky, môže k tejto *medzere* dôjsť aj preto, že v prípade imigračnej politiky nie je možné svojvoľne regulovať množstvo či štruktúru prichádzajúcich ľudí, keďže sú krajiny viazané k dodržiavaniu ľudských práv a medzinárodných záväzkov, ktoré upravujú povinnosti štátu napríklad voči žiadateľom o azyl (Hollifield 1992, cit. v Czaika, de Haas 2013). Navyše, politický diskurz sa často nesie vo veľmi všeobecnej a zjednodušujúcej rovine, pričom v praxi fungujú rozličné kategórie migračných politík zamerané na rozličné typy migrantov. Komplexnosť problematiky môže byť v politických vyjadreniach neobsiahnuteľná. Nesúlad medzi politickým diskurzom a reálnou praxou môže byť považovaný za pokrytecký, no autori upozorňujú, že je bežnou súčasťou verejných politík a nemusí byť automaticky označovaný za zlyhanie či neplnenie danej politiky. Napriek tomu je však preskúmanie diskurzu veľmi užitočné, nakoľko je pravdepodobne verejnosťou vnímaný v oveľa väčšej miere ako politika na papieri, a to v akejkolvek oblasti (Czaika, de Haas 2013).

### **Implementation gap – implementačná medzera**

Nesúlad medzi politikou na papieri a tým, ako je skutočne prenášaná do praxe autori pomenúvajú *implementačnú medzeru*. To, či a do akej miery sa politika implementuje, môže byť ovplyvnené jednoducho tým, že existujú určité praktické či rozpočtové obmedzenia, ktoré túto implementáciu brzdia. V prípade imigračnej politiky je často úradníkom príslušných orgánov udelená pomerne veľká voľnosť rozhodovania a konania, napríklad pri posudzovaní oprávnenia na udelenie medzinárodnej ochrany. Pri rozhodovaní o udelení azylu teda môže dôjsť jednak k subjektívnemu vyhodnocovaniu, no takisto k politickým tlakom či tlaku verejnej mienky (Ellermann 2006; Infantino 2010; Wunderlich 2010, cit. v Czaika, de Haas 2013). *Implementačnú medzeru* teda podľa autorov možno potenciálne označiť za zlyhanie či neplnenie oficiálnej politiky (Czaika, de Haas 2013).

### **Efficacy gap – medzera účinnosti**

Aký je výsledok opatrení imigračnej politiky a či sa zhoduje s deklarovanými cieľmi možno popísať pomocou *medzery účinnosti*. Napríklad cieľom imigračnej politiky je ovplyvniť rozsah a štruktúru imigračných prúdov. Opäť je dôležité uvedomiť si, že zásadnú rolu zohrávajú štrukturálne faktory, napríklad nerovnováha pracovných trhov, či konflikty generujúce veľké počty migrantov a schopnosť politík regulovať migračné prúdy je značne obmedzená (ibid).

### 3.2.1. Prispôsobenie modelu pre potreby skúmania azylovej a integračnej politiky s využitím konceptu „push and pull“

Autori vo svojom modeli hovoria o politike *migračnej*. Tá však obsahuje niekoľko prvkov. Migračnú politiku a jej časti popisuje kapitola 2. Medzi iným sem zaradujeme aj politiku *azylovú* a *integračnú*. Tá je špecifická hlavne preto, že krajiny sú medzinárodným právom viazané k poskytovaniu medzinárodnej ochrany - samozrejme v rámci stanovených pravidiel. Pre účely tejto práce sa pokúsim model upraviť tak, aby bolo podľa neho možné popísať a vyhodnotiť azylovú a integračnú politiku Slovenska.

Prvé tri časti, teda diskurz, politiku na papieri a politiku reálne implementovanú je možné aplikovať na akýkoľvek typ politiky - táto schéma posluží ako dobrý základ pri analýze. Pri poslednej časti modelu, teda pri *výsledkoch migračnej politiky* a *ostatných determinantoch migrácie*, by niekto mohol argumentovať, že vzhľadom k vyššie uvedeným medzinárodným právnym záväzkom, nie je úplne v silách azylovej politiky ovplyvňovať *kto* a *v akom počte* do krajiny prichádza, respektíve v nej ostáva.

Thielemann (2003) sa tejto problematike venuje vo svojom článku „*Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*“. Hovorí o tom, že aj v prípade nútenej migrácie majú ľudia svoje preferencie, čo sa týka krajín, v ktorých žiadajú o azyl. Na ich voľbu môžu mať podľa neho vplyv rôzne historické väzby, ekonomické aspekty či reputácia danej krajiny.

Bližšie to rozvádza v spojitosti s jedným zo základných migračno-teoretických modelov „*push and pull*“. Hoci je jeho použitie v prípade nútenej migrácie obmedzené, nie je vylúčené (Thielemann 2003).

Vymedzuje 5 kategórií *pull faktorov*, ktoré zohrávajú úlohu pri tom, aké krajiny ľudia preferujú ako hostiteľské:

1. Ekonomické pull faktory
2. Historické pull faktory
3. Politické pull faktory
4. Geografické pull faktory
5. Odstrašujúce politiky

#### 1 - Ekonomické pull faktory

Ekonomické teórie migrácie sa pri nútenej migrácii uplatňujú ťažko. Vzhľadom na okolnosti, za ktorých sa ľudia v prípade nútenej migrácie rozhodujú opustiť svoju krajinu je zrejmé, že nemusia disponovať dostatočným časom na zvažovanie toho, kde by mohli maximalizovať

svoj príjem - teda toho, čo ekonomické teórie na mikro úrovni považujú za determinant migrácie. To ale neznamená, že ekonomické otázky nezohrávajú dôležitú úlohu v konaní žiadateľov o azyl, ktorých prostriedky sú často obmedzené. Navyše, pri utečencoch v pravom slova zmysle ekonomická situácia nie je hlavným dôvodom pre migráciu. Žiadosti o azyl však môžu ako prostriedok k legalizácii pobytu využívať aj ľudia, ktorých by sme zaradili skôr do kategórie takzvaných ekonomických migrantov - napríklad v čase, keď je ekonomická migrácia do krajiny brzdená reštriktívnymi politikami (Thielemann 2003).

## 2 - Historické pull faktory

Vo všeobecnosti historické väzby vysvetľujú niektoré migračné prúdy medzi krajinami, ktoré boli v minulosti nejakým spôsobom prepojené - napríklad migrácia z bývalých kolónií do krajín, ktoré ich kolonizovali. V prípade nútenej migrácie je v súvislosti s historickými väzbami dôležité spomenúť *teóriu networkingu - sietí*. Ľudia budú preferovať odchod do krajiny, v ktorej majú rodinu, známych, prípadne vedia o určitej komunite z ich domovskej krajiny, ktorá sa v host'ovskej krajine etablovala. Pomocou týchto väzieb sa výrazne redukuje risky spojené s migráciou (ibid).

## 3 - Politické pull faktory

Politická situácia a predovšetkým reputácia krajiny v oblasti dodržiavania ľudských práv a prijímania a integrácie cudzincov do spoločnosti môžu byť pre migrantov a zvlášť pre žiadateľov o azyl veľmi dôležitým faktorom, nakoľko z krajiny pôvodu často odchádzajú práve preto, že je ohrozená ich bezpečnosť (ibid).

## 4- Geografické pull faktory

Napriek technologickému pokroku je geografická vzdialenosť aj naďalej podstatným determinantom. Obmedzené zdroje môžu viesť k uprednostneniu geograficky blízkych krajín, čo vyžaduje vynaloženie menších nákladov ako prekonávanie veľkých vzdialeností (ibid).

## 5 - Odstrašujúce politiky

Autor v tejto časti hovorí o takzvanom *azylovom bremene*. Predpokladajme, že každý rok bude o medzinárodnú ochranu žiadať určitý počet ľudí. Jednotlivé štáty sa budú snažiť obmedziť počet prichádzajúcich žiadateľov o azyl tak, aby to pre ne bolo prijateľné. Za predpokladu, že každému, komu prináleží určitá forma medzinárodnej ochrany, bude aj pridelená to znamená, že všetkých, ktorých neprijme určitá krajina, musí prijať nejaká iná.

Krajiny, v ktorých záujme je, aby u nich o azyl nežiadalo neprimerané množstvo ľudí, sa snažia o to, aby v porovnaní s inými štátmi nepôsobili 'príliš atraktívne'. Autor popisuje niekoľko nástrojov, ktoré k tomu možno využiť:

- Kontrola vstupu
  - Pravidlá upravujúce možnosti cudzincov vstupovať na územie krajiny; princíp bezpečnej tretej krajiny a pod.
- Rozhodovací proces
  - Proces posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu; práva a povinnosti s tým súvisiace
- Integračná politika krajiny
  - Pravidlá týkajúce sa napríklad práce, ubytovania, voľnosti pohybu, možnosti vzdelávania sa a pod.

Relevantní aktéri teda môžu zmenami v týchto oblastiach regulovať mieru atraktivity, respektíve odstrašenia, ktorú potenciálni žiadatelia o azyl vnímajú (ibid).

#### 4. Vývoj azylovej politiky od vzniku Československa po súčasnosť

Ako už bolo spomenuté, Barša a Baršová (2005) definujú politiku ako *súbor cieľov, ktoré v danej oblasti vytvára a presadzuje štátna moc* a hovoria o jej dvoch rovinách: normatívnej a nenormatívnej. V tejto časti popisujem hlavne vývoj normatívnej zložky azylovej politiky, teda zákony a dokumenty, ktoré boli prijaté a od ktorých sa politika odvíja. Nenormatívna zložka, teda realizácia rôznych projektov, ktorých cieľom je implementácia stanovených cieľov, bude bližšie popísaná vo výskumnej časti práce.

Na to, aby sme pochopili vývoj migračných politík na Slovensku, je potrebné pozrieť sa na to, v akom období a za akých okolností sa začali formovať. V úvode kapitoly stručne popisujem situáciu v Československu a to, ako sa prostredníctvom vtedajších právnych noriem pristupovalo k migrácii v jej rôznych podobách. Následne na základe konceptu *path dependence* predstaveného v kapitole 3.1. ukazujem, že tento spoločný základ v mnohých rovinách ovplyvnil legislatívu a politiky v oboch krajinách po ich rozdelení a že zmeny, ku ktorým prišlo, nastali práve preto, že počiatočné právne normy neboli vzhľadom k obdobiu, kedy vznikali, adekvátne a dostatočné.

Kapitola slúži ako prehľad zákonov a dokumentov, ktoré boli v súvislosti s migráciou či priamo azylom prijaté. Okrem toho má však v tejto práci aj iné opodstatnenie. Súčasťou výskumu je aj reflexia zmien, ktoré počas formovania azylovej politiky nastali z pohľadu pracovníkov mimovládnej aj štátnej sféry. Pre čitateľa teda môže poslúžiť pre lepšiu orientáciu. Dôležitou funkciou kapitoly je aj to, že slúži ako popis jedného z aspektov modelu „Migration policy effectiveness“, na ktorého základe je postavený výskum tejto práce. Ide o časť modelu nazývanú „politika na papieri“. Nepopisuje azylovú politiku a legislatívu v ich úplnosti, no odkazuje na zákony a dokumenty, ktoré sú v tejto súvislosti najdôležitejšie.

##### 4.1. Formovanie azylovej politiky v Československu

V období pred rokom 1989 nemalo Československo zásadnejšie skúsenosti s imigráciou. Naopak, z tohto územia ľudia odchádzali a to jednak z ekonomických príčin a jednak z dôvodov politických, pričom najvýraznejšie vlny boli, prirodzene, zaznamenané v rokoch 1939, 1948 a 1968. Výnimkou – i keď nešlo o imigráciu v pravom zmysle slova – boli povojnové návratové vlny a reemigrácia do novovzniknutého Československa po roku 1918. Napriek tomu, že je reemigrácia špecifickým typom prisťahovalectva, veľké počty prichádzajúcich ľudí si vyžadovali budovanie určitej organizačnej infraštruktúry

a mechanizmov, ktoré sa využívali aj v nasledujúcich obdobiach – napríklad vo vzťahu k utečencom po revolúcii v roku 1989 (Barša, Baršova 2005). V medzivojnovom období do Československa prichádzali najmä obyvatelia Sovietskeho zväzu, Rakúska, Nemecka, Maďarska, Poľska, Rumunska a Juhoslávie, pričom ich dôvody boli hlavne politické (napríklad ruskí monarchisti či sociálni demokrati a komunisti z iných krajín) a národnostné – predovšetkým Židia. V tomto období azyl ako samostatný právny inštitút v československej právnej úprave neexistoval (Kryška 2015).

Medzi právne predpisy týkajúce sa utečencov prijaté za prvej republiky patrili napríklad Zákon č. 55/1928 o cestovných pasoch, Dohovor Spoločenstva národov o medzinárodnom postavení utečencov či Zákon č. 52/1935 o pobyte cudzincov, ktorý upravoval práva a povinnosti cudzincov pobývajúcich na území štátu, napríklad ich evidenciu, nahlasovanie sa na príslušných úradoch a podobne. „Ačkoli zákon a příslušné prováděcí vládní nařízení čítaly dohromady pouze 27 paragrafu, obsahovaly již základní instituty a mechanismy imigrační kontroly, jak ji známe dnes“ (Barša, Baršova 2005, s. 215). V neprijatom pozmeňovacom zákone k Zákonu o pobyte cudzincov z roku 1935 poslanci požadovali zakotvenie právneho nároku na azyl, ktorý by nebol časovo obmedzený (Kryška, 2015). Požiadať o povolenie na pobyt boli po udalostiach v roku 1938 povinní aj utečenci podľa novoprijatého vládneho nariadenia č. 257/1938. Počas prvej republiky môžeme o azyle hovoriť v zmysle povolenia na pobyt či strpenia pobytu – bol udeľovaný na základe voľnej úvahy a kedykoľvek odvolateľný (ibid). Vzhľadom na politickú situáciu a prísne strážené hranice sa Československo nemuselo vážnejšie zaoberať imigračnou či azylovou politikou, hoci azyl bol – s ideologickým nádychom, spomínaný aj v ústave z roku 1960 (Barša, Baršová 2005). Kryška (2015) podrobne popisuje vývoj legislatívy aj v období po druhej svetovej vojne. V Ústave z roku 1948 sa o azyle nehovorí - na rozdiel od ústav iných socialistických krajín, ktoré sa viac či menej inšpirovali Ústavou ZSSR z roku 1936 a azyl upravovali, pričom dôvody na jeho udelenie boli, prirodzene, politicko-ideologické. Napriek tomu, že azyl v povojnovom období nebol v Československu upravený ústavne, ani samostatným zákonom, v praxi sa udeľoval a to v dvoch formách, nadväzujúc na spôsob jeho udeľovania počas prvej republiky. Jednou formou bolo povolenie na pobyt, ktoré bolo časovo obmedzené na dobu dvoch rokov a takisto mohlo byť odňaté, napriek tomu, že bol daný človek prenasledovaný. Druhou formou bola naturalizácia, teda udelenie občianstva. Autor túto formu hodnotí ako priaznivejšiu z dôvodu, že nebola časovo obmedzená a ľudia, ktorým bolo občianstvo priznané, nečelili obavám z navrátenia do krajín, kde im hrozilo nebezpečenstvo. Upozorňuje však na to, že aj štátne občianstvo mohlo byť z rozhodnutia Ministerstva vnútra odňaté.

Napriek tomu, že vo vyššie spomenutej novej Ústave z roku 1960 sa už azyl spomína, v dobe jej prijatia nevznikol samostatný zákon, ktorý by bližšie upravoval proces žiadosti a udeľovania azylu. Existovali vládne smernice, na základe ktorých o priznaní azylu rozhodovala vláda na podnet Ministerstva vnútra a Ministerstva zahraničných vecí, pričom administratívu s tým spojenú malo na starosti Ministerstvo vnútra. Priznaním práva na azyl cudzinci získavali aj určité sociálne práva – na prácu či vzdelanie. To sa prejavovalo finančnou a materiálnou podporou žiakov a študentov. Takisto im bolo možné poskytnúť byt „mimo poradovník“ podľa Zákona č. 41/1964 o hospodárení s bytmi (Kryška 2015).

Mohlo by sa zdať, že vzhľadom k prísne stráženým a uzavretým hraniciam sa Československo v tomto období migráciou (a teda aj azylom ako jej súčasťou) nemuselo vážnejšie zaoberať. Je isté, že po novembrovej revolúcii sa počty ľudí prichádzajúcich na toto územie zvyšovali, no nie je ani pravdou, že by v ČSSR o medzinárodnú ochranu žiadalo zanedbateľné číslo ľudí. V päťdesiatych rokoch minulého storočia bolo na území vtedajšieho Československa (najmä v Čechách a na Morave) 12425 gréckych a macedónskych azylantov, respektíve politických emigrantov. Ďalej 314 Talianov, 193 Španielov a 160 Juhoslovanov a ďalších ľudí v menších počtoch - z USA, Iránu, Francúzska, Veľkej Británie a Austrálie (Bárta 2011, cit. v Kryška 2015).

Tabuľka 1: Počet žiadostí o azyl zaznamenaných v ČSFR, 1990-1992

Rok 1990	1602
Rok 1991	2226
Rok 1992	841
Celkom	4669

Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát MV ČR (2018a)

Udalosti po novembri 1989 boli pre migráciu v Československu kľúčové, keďže sa otvorili hranice a krajina tým bola dotlačená k tomu, aby sa touto otázkou začala vážnejšie zaoberať. Po revolúcii začali do Československa prichádzať väčšinou obyvatelia Rumunska, Bulharska, republík Sovietskeho zväzu, Afganistanu a Iraku (Uherek 2002, cit. v Kotačka 2011). Podľa údajov MVČR požiadalo o azyl v období medzi revolúciou a rozdelením republiky 4669 ľudí (viď tabuľka 1). V roku 1990 to bolo 1602 žiadostí, čo pre porovnanie predstavuje o 77 žiadostí viac ako Česká republika zaznamenala v roku 2015, teda počas takzvanej



migračnej krízy. Slovensko v roku 2015 zdokumentovalo 330 žiadostí o azyl (MVČR 2018a, MVSR 2018).<sup>1</sup>

Hneď v roku 1990 bol prijatý Zákon č. 498/1990 o utečencoch, v ktorom sa utečenci charakterizovali na základe Ženevskej konvencie. Tá však pre ČSFR nadobudla účinnosť až v roku 1992 (Kotačka 2011). Vinařická (2017) pripomína, že v roku 1991 v ČSFR prijatá Listina základných práv a slobôd, ktorá zakotvuje právo na azyl. „Česká a Slovenská Federatívna Republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobôd. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami“ (Ústavný zákon č. 23/1991).

Zákon o utečencoch bol reakciou na potrebu vytvorenia inštitúcií zaoberajúcich sa procedúrou žiadosti a rozhodovania o udelení azylu, ako aj infraštruktúry azylových zariadení, napríklad záchytných či pobytových táborov (Petřeková 2008). Upravuje práva a povinnosti cudzincov, ktorí na území ČSFR prechádzali azylovým procesom, ako napríklad proces podania žiadosti o udelenie statusu utečenca po prekročení hraníc, prepravu do utečeneckého tábora, povinnosť absolvovania lekárskej prehliadky, právo na bezplatné ubytovanie, stravovanie a lekársku starostlivosť, vyplácania vreckového a podobne. Takisto uvádza dôvody na neudelenie či odňatie statusu utečenca. Sú to základy, na ktorých stoja aj dnešné právne normy týkajúce sa azylu. Zákon v jeho pôvodnej podobe z roku 1990 však možno považovať za nedostatočný vo viacerých ohľadoch. Petřeková (2008) uvádza niektoré jeho nedostatky. Všetci žiadatelia o azyl museli na výsledok ich žiadosti čakať v utečeneckom tábore. Ak im azyl nebol udelený, zákon hovoril o možnosti odvolania sa proti takémuto rozhodnutiu. Neupravoval však už pobyt ľudí, ktorí sa pre túto možnosť rozhodli. Ďalšou vecou, ktorá sa tejto pôvodnej verzii azylového zákona vyčíta bola obmedzená doba na priznávanie postavenia utečenca na päť rokov – po ich uplynutí mal byť ďalší pobyt opäť posudzovaný podľa osobitných predpisov.

V mnohých smeroch sa azylové politiky Česka a Slovenska ďalej vyvíjali – výrazne tomu tak bolo v legislatívnej oblasti. Bolo to spôsobené jednak prirodzeným vývojom a identifikáciou nedostatkov v azylovej legislatíve s pribúdajúcimi počtami prichádzajúcich cudzincov a neskôr aj potrebou harmonizácie politík na úrovni Európskej únie (Drbohlav 2010, cit. v Bargerová 2016). Týmto vývojom sa budem bližšie zaoberať v ďalších podkapitolách. Niektoré aspekty organizácie azylovej politiky však možno pozorovať nezmenené od ich

---

<sup>1</sup> Pozri štatistiku o udeľovaní medzinárodnej ochrany v SR 1993-2018: <https://www.minv.sk/?statistiky-20> (cit. 6.12.2018)

prvopočiatkov. Azyl, hoci v tom čase nebol dostatočne, či dokonca vôbec právne upravený, spadal do pôsobnosti Ministerstva vnútra počas prvej republiky, ako aj v socialistickom Československu. Vtedy mal okrem toho v otázkach azylu (povolenia na pobyt) významnú úlohu samozrejme aj ÚV KSČ (Kryška 2015). Kotačka (2011) na základe výročnej správy Správy uprchlických zařízení (SUZ) uvádza, že aj po revolúcii, od roku 1990 malo záležitosti týkajúce sa azylu v kompetencii Ministerstvo vnútra. Je to celkom logické – potvrdzuje to napríklad Pascouau (2014) v správe European policy centre o migračných politikách európskych štátov. Podľa nej spadá táto problematika práve do pôsobnosti ministerstiev vnútra vo väčšine členských krajín EÚ. V niektorých štátoch je za túto oblasť zodpovedné v prvom rade Ministerstvo spravodlivosti (Švédsko, Holandsko, Maďarsko či Írsko), niekde je zriadené osobitné Ministerstvo pre migráciu a integráciu (Francúzsko), pričom v drvivej väčšine prípadov do záležitostí týkajúcich sa azylu a migrácie v určite miere zasahujú aj ďalšie ministerstvá – hlavne Ministerstvá práce a Ministerstvá zahraničných vecí. Je prirodzené, že v krajinách, v ktorých je migrácia skôr okrajovou záležitosťou, nevznikla potreba na vytvorenie samostatného Ministerstva pre otázky migrácie.

## **4.2. Vývoj azylových politík v Česku a na Slovensku počas samostatnosti**

Po rozdelení Československa samostatné republiky v oblasti azylu stavali na dovtedy vytvorených zákonoch a medzinárodných záväzkoch prijatých pred rokom 1993, ktoré sukcesiou obe novovzniknuté krajiny prevzali. Tie, ako už bolo spomínané, boli v mnohých ohľadoch nedostatočné. V oboch krajinách však dodnes azylovú problematiku upravujú hlavne zákony o azyle a o pobyte cudzincov. V nasledujúcom prehľade sú spomínané a popísané niektoré zmeny, ku ktorým v týchto zákonoch prišlo. Taktiež sú spomenuté iné zákony, nariadenia či dokumenty, ktoré boli prijaté.

### **4.2.1. Normatívna azylová politika v Česku po roku 1993**

Zákon č. 498/1990 Zb. o utečencoch bol novelizovaný v roku 1993 a 1996. Následkom týchto noviel sa napríklad prvýkrát spomenul termín „zrejme neodôvodnená žiadosť“, využívaný správnymi orgánmi, objavil sa reštriktívny prvok zrušenia možnosti uchádzať sa o azyl z humanitárnych dôvodov, ale napríklad sa aj odstránila problematická časť obmedzujúca dobu na udelenie statusu utečenca na päť rokov. Ratifikáciu medzinárodných zmlúv týkajúcich sa azylu a ich nadradenosť národnému právu Česká republika zakotvovala v článku 10 Ústavy. Ústavná novela z roku 2002 upravuje postavenie medzinárodných zmlúv

v českom práve (Vinařická 2017).

V roku 1999 vznikol nový Zákon o azyle č. 325/1999. Upravuje podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, typy medzinárodnej ochrany, zaistenie cudzincov, práva a povinnosti žiadateľov o azyl, štátny integračný program a pôsobnosť jednotlivých orgánov. Za zmienku stojí, že sa v ňom uviedol koncept bezpečnej krajiny pôvodu a bezpečnej tretej krajiny. Bol tiež obnovený humanitárny azyl a žiadateľom o azyl bolo povolené legálne pracovať (Čaněk 2004). Okrem toho v ňom boli uvedené základy pre štátny integračný program, ktorý „je zaměřený na pomoc azylantům a osobám požívajícím doplňkové ochrany při zajištění jejich začlenění do společnosti. Státní integrační program zahrnuje zejména vytvoření předpokladů pro získání znalosti českého jazyka a zajištění bydlení“ (Zákon č.325/1999).

Okrem toho platil od roku 2000 aj Zákon č. 326/1999 o pobyte cudzincov. Vinařická (2017) opisuje, že podľa kritikov tohto cudzineckého zákona sa jeho tvorcovia síce v niektorých častiach inšpirovali právom iných európskych krajín v snahe postupne naplňať určité európske parametre, no bolo to hlavne v zavádzaní reštriktívnych prvkov, pričom sa opomínal akýsi humanistický základ ako aj opatrenia kompenzujúce spomínané reštrikcie. Takisto uvádza, že bol v niektorých častiach v rozpore s *Koncepciou integrácie cudzincov na území ČR*, ktorá bola prijatá v roku 2000 (napríklad problém rozdielnych pobytových statusov v rámci rodín, otázka zamestnávania cudzincov alebo ich prístup k zdravotnému poisteniu).

#### **4.2.2. Normatívna azylová politika na Slovensku po roku 1993**

Slovensko po rozdelení ČSFR sukcesiou prebralo Ženevský dohovor a Newyorský protokol o právnom postavení utečencov, teda sa pri tvorbe svojej azylovej politiky riadi týmito medzinárodnými záväzkami. O poskytovaní azylu hovorí článok 53 Ústavy SR a v roku 1993 boli Uznesením vlády SR č. 846 prijaté *Zásady migračnej politiky Slovenskej republiky*. Tento pomerne neprepracovaný dokument upravoval tému migrácie (a utečencov) na Slovensku do roku 1996, kedy prišiel do platnosti nový Zákon č. 283/1995 Z.z. o utečencoch nahrádzajúci starý federálny Zákon č. 498/1990 Zb. o utečencoch. Upravoval postup štátnych úradov v procese žiadania o udelenie azylu, ako aj práva a povinnosti žiadateľov (Bigová 2009). V rovnakom období bol tiež prijatý Zákon č. 73/1995 o pobyte cudzincov, ktorý bol tiež spracovaný nedostatočne a preto bol neskôr nahradený (Bargerová 2015). Nový Zákon o pobyte cudzincov č. 404/2011 Z.z. je pomerne často novelizovaný. Zákon č. 480/2002 Z.z. o azyle nahradil Zákon č. 283/1995. Podobne ako v ČR upravuje konanie o azyle; práva

a povinnosti žiadateľov o azyl; pôsobnosť štátnych orgánov v súvislosti s medzinárodnou ochranou; integráciou azylových zariadení do spoločnosti; pobyt v azylových zariadeniach a podobne.

#### **4.2.3. Harmonizácia politík s EÚ**

V období okolo vstupu do Európskej únie bolo potrebné prijímať také legislatívne opatrenia, ktoré zabezpečia, že budú v tej – ktorej oblasti splnené určité štandardy či požiadavky. Postupne sa v oblasti medzinárodnej ochrany v oboch krajinách prijalo niekoľko opatrení či noviel, ktoré k tomuto cieľu smerovali. Členské štáty EÚ do svojich legislatív zahŕňajú pravidlá a mechanizmy, ktorými sa únia snaží dosiahnuť efektívne fungovanie azylového systému na svojom území, čo takisto viedlo k zmenám národnej legislatívy.

Obe krajiny teda transponovali smernice a prijali nariadenia, ktoré s tým súvisia. Dôležité sú:

- Revidované dublinské nariadenie - určuje, ktorý členský štát je zodpovedný za posudzovanie žiadosti o azyl
- Revidovaná smernica o prijímaní žiadateľov – cieľom je zaistiť také podmienky, ktoré neohrozia ľudskú dôstojnosť a zabránenie druhotnému pohybu ľudí spôsobenému výraznými rozdielmi azylovej procedúry v jednotlivých krajinách
- Revidovaná kvalifikačná smernica – spresňuje dôvody na udelenie medzinárodnej ochrany

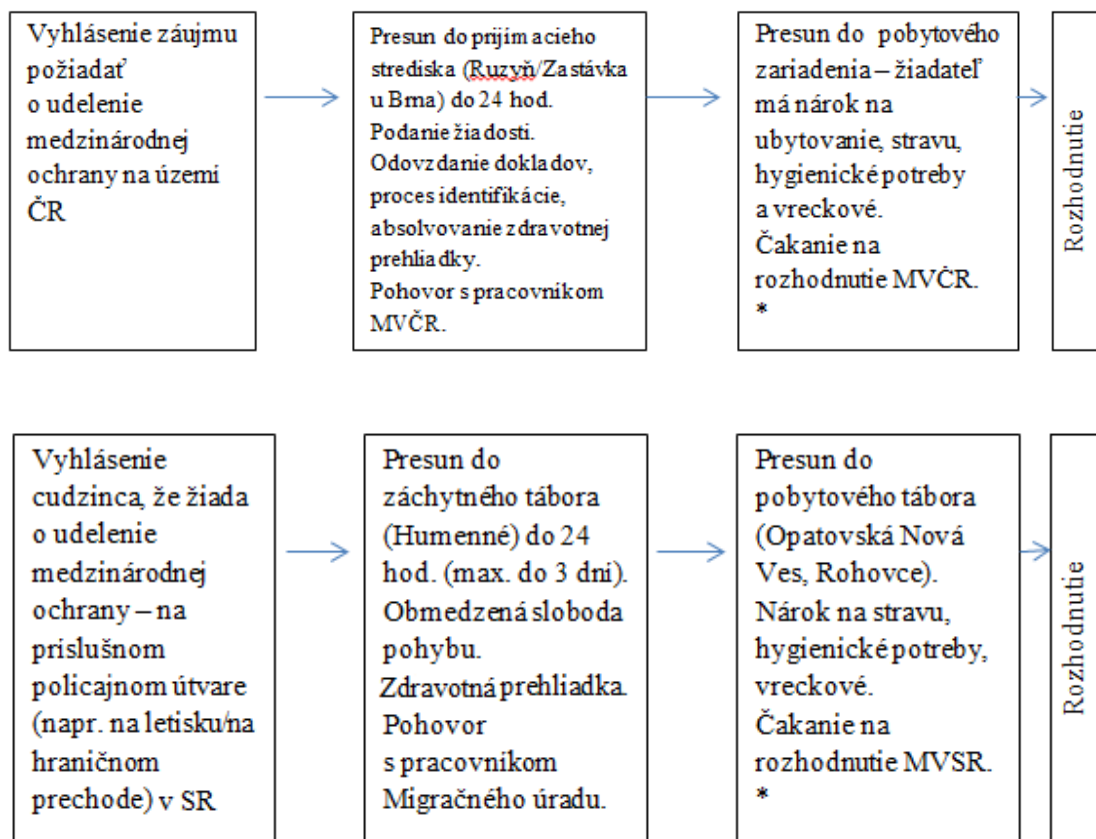
#### **4.3. Porovnanie azylových politík, procesov a príslušných inštitúcií v ČR a SR**

Ako už bolo spomenuté, v oboch krajinách je za azylovú politiku zodpovedné hlavne Ministerstvo vnútra. V Česku bol v roku 2000 zriadený na Ministerstve vnútra *Odbor azylové a migrační politiky (OAMP)*. Vznikol zlúčením dovtedy pôsobiacich odborov pre utečencov a pre imigráciu a ochranu štátnych hraníc. Tento útvar tiež koordinuje integráciu cudzincov (MVČR, 2018). *Správa uprchlických zařízení (SUZ)* vznikla v roku 1996 s cieľom oddeliť orgány zodpovedné za rozhodovanie o udelení azylu a tie, ktoré sú zodpovedné za poskytovanie základných služieb žiadateľom. SUZ spravuje prijímacie, pobytové a integračné zariadenia a aj zariadenia pre zaistenie cudzincov (SUZ, 2018).

Na Slovensku je v oblasti azylu najdôležitejším orgánom Migračný úrad SR, ktorý je zriadený pod Ministerstvom vnútra SR. Vznikol v roku 1993. V jeho kompetencii je tvorba azylovej politiky SR a jej následný aplikácia v praxi (Bargerová, Guličová 2010). Migračný úrad tiež

spravuje azylové zariadenia – prijímacie, pobytové a integračné. Zariadenia na zaistenie cudzincov spravuje Cudzinecká polícia SR.

Schéma 3: Azylové konanie v Česku a na Slovensku



\*Z pobytového tábora sa žiadatelia môžu po dobu čakania na rozhodnutie presunúť aj do ubytovania, ktoré si sami zabezpečia, pokiaľ to ich finančné možnosti dovoľia.

Zdroj: vlastné spracovanie

Rozhodnutie v azylovom procese teda môže nadobudnúť podobu rozhodnutia o udelení azylu. V tomto prípade žiadatelia získavajú v krajinách trvalý pobyt a v podstate takmer všetky práva a povinnosti, ako občania krajiny. Pri udelení doplnkovej ochrany či humanitárneho azylu sa žiadateľovi umožní v krajine zotrvať iba dočasne, respektíve je jeho prípad opätovne vyhodnocovaný. V prípade zamietavého rozhodnutia by mal žiadateľ územie opustiť. V oboch krajinách sa neúspešní žiadatelia môžu voči rozhodnutiu odvolať. V prípade udelenia medzinárodnej ochrany by sa pre mal začať proces integrácie do

spoločnosti. To, ako je azylová a integračná politika na Slovensku prepojená a ako ju hodnotia príslušní aktéri je súčasťou výskumu tejto práce.

Prehľad dôležitých zákonov a ukážka toho, že vychádzajú zo spoločného základu je však len jednou súčasťou analýzy migračných či azylových politík. Ďalšou, v určitom ohľade dôležitejšou súčasťou sú vládne dokumenty a stratégie, ktoré sa témou migrácie zaoberajú. Oproti zákonom, ktoré predstavujú určitú „povinnú jazdu“, ktorú štáty musia splňať, napríklad kvôli členstvu v EÚ, sú tieto dokumenty snád' lepším náhľadom do toho, akú politiku v tejto oblasti vlády robia či chcú robiť, respektíve to deklarujú.

Ministerstvo vnútra Českej republiky vydalo dokument „*Strategie migrační politiky České republiky*“, v ktorom prehľadne adresuje nasledovné témy:

- integrácia a dobré súžitie obyvateľov ČR s prichádzajúcimi cudzincami
- bezpečnosť, nelegálna migrácia, návratová politika, prevádzačstvo a obchodovanie s ľuďmi
- medzinárodné záväzky v oblasti azylu
- pomoc utečencom v zahraničí, rozvojová pomoc a prevencia migrácie
- voľný pohyb osôb v rámci EÚ a Schengenského priestoru
- podpora legálnej migrácie prospešnej pre Českú republiku
- aktívne zapojenie sa do celoeurópskej diskusie a hľadanie spoločných riešení,

pričom pri každej z týchto oblastí sú vytýčené ciele, ktoré chce vláda dosiahnuť a nástroje, ktoré na to plánuje využiť (MVČR 2015)

V dokumentoch prijatých vládou SR *Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky* (2007) a *Migračná politika Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2020* (2011) sú v podobnom duchu popisované súčasti migračnej politiky a základné princípy, podľa ktorých sa má v týchto otázkach Slovensko riadiť. Hlavné časti dokumentov hovoria o týchto témach:

- Riadená ekonomická migrácia
- Integrácia do spoločnosti
- Emigrácia kvalifikovanej pracovnej sily
- Nelegálna migrácia, obchodovanie s ľuďmi
- Ochrana hraníc
- Medzinárodná ochrana, vzťah migrácie a rozvoja

- Inštitucionálne zabezpečenie politík
- Dodržiavanie ľudských práv a slobôd vo vzťahu k cudzincom a predchádzanie nežiaducich javov spojených s prejavmi xenofóbie a rasovej intolerancie

## 5. Integrácia cudzincov na Slovensku

Kapitola slúžia ako stručný prehľad toho, ako je na Slovensku integračná politika upravená a akými aspektmi sa zaoberá. Tak ako aj predchádzajúca kapitola o azylovej politike, teda popisuje „politiku“ na papieri ako jednu z častí modelu, o ktorý sa opiera výskum práce.

Považujem za veľmi dôležité neopomenúť tému integrácie a zdôrazňovať to, že jej prepojenie s politikou azylovou (či migračnou) by malo byť samozrejmé a jednotlivé politiky by mali byť v čo najlepšom súlade.

Integrácia je medziiným aj súčasťou Zákona o azyle. Hlavným cieľom integrácie je podľa tohto zákona začlenenie ľudí do spoločnosti a to, aby boli schopní získať ubytovanie a prácu. Po azylovom konaní sú úspešní žiadatelia zväčša umiestnení v integračnom stredisku, v ktorom sa zúčastnia kurzu slovenského jazyka. Po ukončení pobytu pomôže Ministerstvo vnútra azylantom so získaním ubytovania. Podporu od štátu dostávajú aj obce, ktoré sa podieľajú na zabezpečení ubytovania pre azylantov (Zákon č. 404/2002).

Okrem zákonov sa integrácii venujú aj samostatné dokumenty. V roku 2009 vznikla prvá *Koncepcia integrácie cudzincov v Slovenskej republike*. V roku 2014 bol Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny vypracovaný dokument *Integračná politika Slovenskej republiky*, ktorý uvádza princípy a ciele integračnej politiky a ďalej sa zameriava na rôzne aspekty integrácie, ako napríklad bývanie, zdravotná starostlivosť, vzdelávanie či organizačná štruktúra – konkrétne úloha samosprávnych krajov pri integrácii. Podľa tohto dokumentu sú jeho cieľovou skupinou „cudzinci, ktorí sú migranti, a ktorí vstúpili na územie SR, prechodne žijú alebo sa trvale usadili na území SR, a to všetky vekové skupiny migrantov vrátane detí, ktoré sú občanmi SR“ (MPSVR SR 2014).

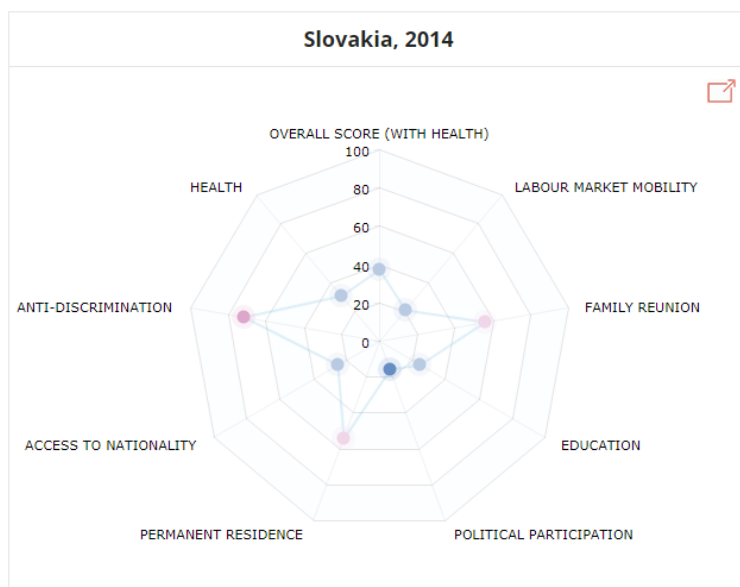
Integračná politika vychádza z rôznych medzinárodných dokumentov ako napríklad *Haagsky program*, *Štokholmský program*, *Európsky pakt o migrácii a azyle*, *Rámec pre integráciu príslušníkov tretích krajín do EÚ*, *Spoločná agenda pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín*, ktoré zdôrazňujú potrebu prijímania a realizovania integračných politík s cieľom spravodlivého zapojenia všetkých ľudí vrátane migrantov do spoločnosti. Takisto zdôrazňujú aspekt obojstrannosti procesu integrácie (Gálová-Kriglerová 2015).

Migrant integration policy index (MIPEX) je nástroj na určovanie miery integrácie prisťahovalcov do spoločnosti. Skúma situáciu v 38 krajinách a využíva pri tom 167



indikátorov, na základe ktorých meria mieru zapojenia migrantov do života spoločnosti v rôznych oblastiach.

Graf 1: Hodnotenie integrácie cudzincov na Slovensku



MIPEX hodnotí 8 oblastí života: prístup na pracovný trh; možnosť zlučovania rodiny; prístup k vzdelaniu; politickú participáciu; prístup k trvalému pobytu; prístup k občianstvu; anti-diskrimináciu a prístup k potrebnej zdravotnej starostlivosti. Jednotlivým oblastiam je priradené číselné hodnotenie od 0 (najhoršie) po 100 (najlepšie).

Zdroj: MIPEX (2015)

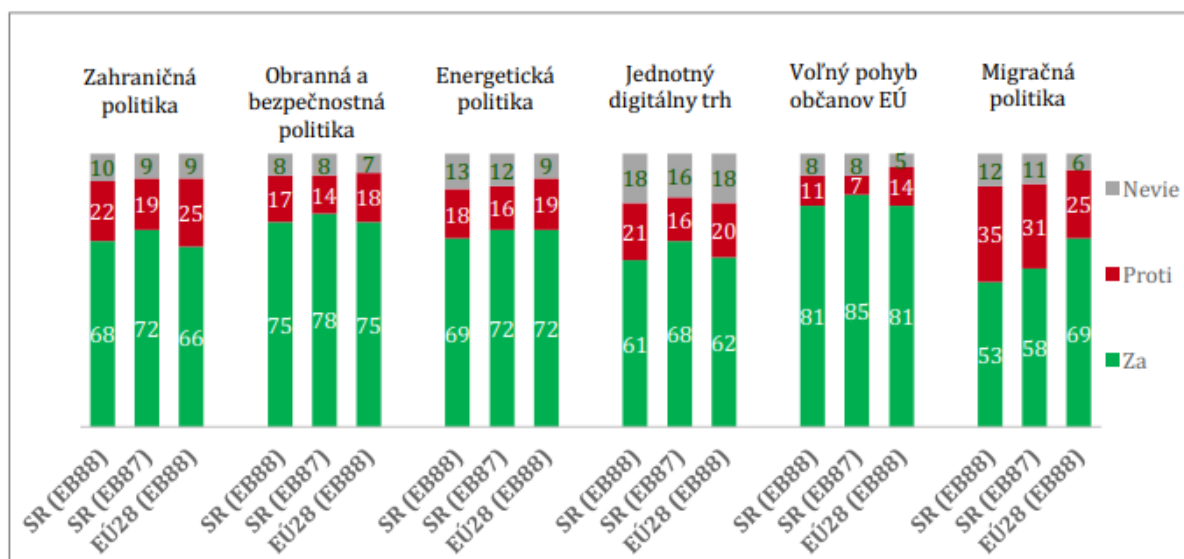
Slovensko v hodnotení MIPEX (2015) získalo celkovo hodnotenie 37/100. S týmto výsledkom bolo zaradené na 34. miesto spomedzi 38 hodnotených krajín. Dôležitý je aj fakt, že toto hodnotenie sa od roku 2010 nezmenilo k horšiemu ani k lepšiemu. Najlepšie hodnotenou krajinou bolo Švédsko. Podobne dobre hodnotené boli napríklad Portugalsko, Nový Zéland, Fínsko, Nórsko či Kanada.

To, ako sa na Slovensku darí naplňovať ciele, ktoré si v oblasti integrácie nastavilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny analyzovala Gallová-Kriglerová (2015) a na základe jej analýzy je zrejmé, že v oblasti integrácie dochádza v SR k výrazným odchýlkam medzi politikou na papieri a skutočnou implementáciou. O jej zistenia týkajúce sa dôležitých aspektov integrácie ako prístup k zamestnaniu, vzdelaniu, kultúrna integrácia a úloha samospráv sa opieram pri výskume a pokúsim sa ich doplniť. Prekážky v tom, aby sa cudzinci na Slovensku dostali k zamestnaniu či vzdelaniu, hoci sú to ciele deklarované vládou SR autorka ilustruje napríklad na tom, že zložitá a neprehľadná legislatíva môže zamestnávateľov odrádzať od zamestnávania cudzincov. V prípade školstva je síce právo na vzdelanie všetkých detí bez ohľadu na pôvod či právne postavenie uvedené v legislatíve, no realizácia v praxi býva často problematická hlavne preto, že školy a učitelia nedostávajú systematickú podporu.

## 6. Systém povinných kvót a postoje krajín V4

Na Slovensku pri rôznych príležitostiach prebieha diskusia o tom, nakoľko je krajina zapojená v tzv. jadre EÚ, ako aj celkovo o úlohe a dôležitosti samotnej EÚ. Eurobarometer okrem iného informuje aj o tom, ako Slováci hodnotia niektoré politiky EÚ.

Graf 2: Výsledky prieskumu Eurobarometer - hodnotenie politík EÚ



Zdroj: Eurobarometer (2017)

Vo väčšine prípadov je podiel priaznivo hodnotiacich Slovákov dokonca väčší ako priemer EÚ28. Pri migračnej politike to neplatí. Nie je mojím cieľom vyvodiť z tohto prieskumu uspokojivú odpoveď na to, aká ja mienka Slovákov o migrácii či migračnej politike EÚ alebo Slovenska. Migrácia však očividne je dôležitou témou a pomerne výrazné zastúpenie negatívnych postojov voči politikám s ňou súvisiacich medzi Slovákami zrejme nepramení zo všeobecnej a priori nedôvery voči EÚ, keďže ostatné politiky sú Slovákami hodnotené pomerne pozitívne. Hodnotiť kvalitu jednotlivých politík na základe mienky občanov by samozrejme vyžadovalo predpokladať, že sú o daných politikách dobre informovaní. Keďže sa v období počas tzv. migračnej krízy o migrácii (a teda aj azylovej problematike ako jej súčasť) na Slovensku, ale aj inde v Európe, písalo a hovorilo v bezprecedentnej intenzite, táto otázka sa pre verejnosť stala veľmi dôležitou a to aj v krajinách, kde k nijak zásadným imigračným vlnám neprichádzalo (Borárosová, Žúborová 2016).

Spoločná azylová politika EÚ začala vznikať v roku 1999. Začal sa proces harmonizácie jednotlivých azylových politík. Pretavenie harmonizácie do českej a slovenskej národnej

legislatívy bolo naznačené v predošlých podkapitolách. Okrem už spomínaných smerníc o štandardoch pri prijímaní a azylovom konaní je pri azylovej politike EÚ nutné spomenúť napríklad založenie Európskeho fondu pre utečencov či systém EURODAC. Napriek snahám o harmonizáciu a približovanie „kvality“ azylového procesu medzi jednotlivými členskými štátmi naďalej pretrvávajú pomerne veľké rozdiely (UNHCR 2016). Krajiny EÚ, Nórsko, Švajčiarsko, Lichtenštajnsko a Island zaviedli Dublinský systém, na základe ktorého má byť určená práve jedna krajina, ktorá bude zodpovedná za spracovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Cieľom je predchádzať dvom fenoménom: „*asylum shopping*“, teda situácii, kedy sa žiadosť rieši vo viacerých krajinách a žiadateľ sa účelovo presúva medzi krajinami podľa „preferencií“ a „*refugee in orbit*“, teda situácii, kedy žiadosť nie je posudzovaná žiadnym členským štátom (MVČR 2018b). Na určovanie toho, ktorá krajina je zodpovedná za preskúmanie žiadosti boli vytvorené určité kritériá. Žiadosť by mal preskúmať štát:

- V ktorom sa oprávnene zdržiava rodinný príslušník žiadateľa (hlavne u neplnoletých žiadateľov bez sprievodu)
- Ktorý žiadateľovi vydal víza či povolenie na pobyt
- Na územie ktorého žiadateľ nepovolene vstúpil z tretej krajiny alebo tam pobýval bez povolenia aspoň 5 mesiacov (a nedá sa zistiť, ako sa na územie dostal)
- V ktorom je žiadateľ oslobodený od víz
- V ktorom žiadateľ o medzinárodnú ochranu žiadal prvýkrát

Takto nastavený systém však môže spôsobovať veľmi nerovnomerné počty žiadateľov o medzinárodnú ochranu v jednotlivých krajinách, napríklad kvôli ich geografickej polohe. Navrhovaným riešením, ako sa s touto situáciou vyrovnáť, bolo zavedenie mechanizmu prerozdeľovania žiadateľov medzi členské krajiny na základe povinných kvót.

Stepper (2016) vo svojom článku „*The Visegrad Group and the EU agenda on migration: A coalition of the unwilling?*“ rozoberá, ako sa k riešeniam tzv. migračnej krízy na úrovni EÚ stavali štáty V4. Všetky štyri krajiny zaujali voči prijímaniu imigrantov odmietavý postoj, pričom sa často argumentovalo tým, že ide o migrantov ekonomických, ďalej ohrozením bezpečnosti či kultúrnych hodnôt.

V septembri 2015 sa premiéri krajín V4 zhodli na tom, že treba riešiť príčiny vzniku migračnej krízy. Navrhli finančnú podporu pre krajiny, ktoré mali riešiť veľké počty prichádzajúcich migrantov (tak, aby odtiaľ neodchádzali do Európy) – Turecko či Jordánsko. Takisto zdôrazňovali potrebu tzv. hotspotov a lepšiu ochranu vonkajších hraníc EÚ. Ich deklarovaným cieľom bola eliminácia javu zneužívania medzinárodnej ochrany ľuďmi, ktorí

nesplňajú podmienky na jej udelenie a potlačenie *pull faktorov*, ktoré podľa nich do Európy priťahujú tzv. ekonomických migrantov. Snažili sa tiež dosiahnuť presadiť progres vo vykonávaní dobrovoľných či nútených návratov. Aj v iných krajinách EÚ zaznievalo, že je potrebné reformovať Dublinský systém, ktorý je problematický vzhľadom na disproporciu žiadostí. Podľa autora však práve krajiny V4 presadzovali veľmi striktné a odmietavé postupy (okrem už spomenutého stráženie vonkajších hraníc a zrýchleného procesu nútených návratov napríklad využívanie zaistenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu). Stepper ďalej cituje výskum TÁRKI z roku 2015, podľa ktorého v tom čase rovnomernejšie rozdelenie žiadateľov o azyl v rámci EÚ podporovalo iba 31% Slovákov a 33% Čechov. Tvrdí tiež, že rétorika vládnych predstaviteľov na túto tému sa v úspešnej ujala v domácich politikách štátov vyšehradskeho regiónu.

V roku 2015 sa v EÚ hovorilo o dvoch rôznych relokačných riešeniach. Prostredníctvom relokácie na dobrovoľnej báze sa malo premiestniť 40 000 a prostredníctvom „povinných kvót“ 120 000 ľudí. Nakoniec sa ukázalo, že tieto čísla boli oproti skutočnosti nadhodnotené a v skutočnosti bol počet ľudí určených ako vhodných na relokáciu podstatne nižší (Gabrižová 2017). Navrhované riešenie relokácie žiadateľov na základe povinných kvót odmietlo Slovensko, Česko, Maďarsko a Rumunsko. Slovensko malo na jeho základe prijať 802 ľudí, Česko 1591, Maďarsko 1294 a Poľsko 5082 (Stepper 2015). Slovensko a Maďarsko dokonca voči rozhodnutiu Rady EÚ podali žalobu. Európsky súdny dvor ju však zamietol. Namiesto pre tieto krajiny „neakceptovateľného“ systému povinných kvót bola navrhovaná relokácia či presídľovanie na dobrovoľnej báze. Slovensko z pôvodne určeného počtu 902 ľudí (802 cez povinné kvóty a 100 cez dobrovoľnú relokáciu) relokovalo 16 ľudí z Grécka (Amnesty International 2017).

Ďalším využívaným mechanizmom je presídľovanie ľudí s medzinárodnou ochranou. Európska migračná sieť vo svojej správe z roku 2016 uvádza, že Slovensko nikdy nemalo fungujúci presídľovací systém. Ak k nejakému presídľeniu došlo, išlo o tzv. ad hoc presídlenie, napríklad v prípade 1 183 ľudí z Ukrajiny zasiahnutých nešťastím v Černobyle, ktorí na Slovensko prišli v 90. rokoch. V posledných rokoch sa na Slovensko presídlilo 149 prenasledovaných kresťanov z Iraku. Opäť však išlo o ad hoc presídlenie nepodložené špeciálnou legislatívou – všetci presídlení ľudia prešli klasickým azylovým procesom vrátane azylových zariadení. Je dobré spomenúť, že presídlenie týchto osôb z Erbilu bolo iniciované neziskovou organizáciou, ktorá tiež v rámci svojho projektu zabezpečila finančné zdroje na ich príchod a proces integrácie. Príchod a pohovory s vybratými ľuďmi zabezpečil Migračný úrad SR.

V súvislosti s presídľovaním v Česku možno spomenúť napríklad program Generace21 schválený českou vládou, vďaka ktorému sa malo do Česka presunúť 153 irackých kresťanov. Čo sa týka relokácií, Česko z pôvodne určených vyše 1600 ľudí relokovalo 12 žiadateľov (Amnesty International 2018).

V časti o spolupráci členských štátov EÚ v oblasti azylu sa v „*Strategii migrační politiky České republiky*“ píše:

*„Vzhledem k tomu, že fungování společného systému vyžaduje vysokou míru zodpovědnosti všech členských států při jeho dodržování, musí Česká republika i nadále usilovat o zvyšování kvality svého azylového řízení i přijímacího systému v souladu s unijními pravidly, a zároveň vyvíjet dostatečný tlak na své unijní partnery, aby činili totéž. Společný evropský azylový systém také předpokládá vzájemnou solidaritu mezi členskými státy vyvažující nerovnoměrnou zátěž v počtech žadatelů o azyl v jednotlivých členských státech Evropské unie, za předpokladu důsledného plnění dohodnutých pravidel všemi členskými státy.“* (MVČR 2015)

Slovenské Ministerstvo zahraničných vecí vydalo podobné stanovisko: „*Slovensko vníma závažnosť migračnej problematiky a naďalej je presvedčené, že ide o celoeurópsky problém, ktorý je možné vyriešiť len spoločnými silami v rámci komplexného, udržateľného celoeurópskeho úsilia. Slovensko od začiatku bolo a naďalej ostáva súčasťou spoločného celoeurópskeho úsilia o nájdenie udržateľných riešení. Čo sa týka povinných kvót alebo tzv. trvalého relokačného mechanizmu, nevnímame ho ako udržateľný nástroj na riešenie migračnej krízy. Dôraz treba z nášho pohľadu klásať na ochranu vonkajšej hranice EÚ, registráciu osôb prichádzajúcich do EÚ, dôsledné rozlišovanie medzi ekonomickými migrantmi a skutočnými utečencami, účinnú návratovú politiku či spoluprácu s tretími krajinami a tiež na riešenie príčin migrácie*“ (cit. v Oboňová, Bachtíková 2016).

Na jeseň 2018 sa v médiách objavovali informácie o prijatí sirôt zo Sýrie do Česka aj na Slovensko, alebo o dočasnom prijatí žiadateľov o azyl, ktorí smerujú do iných krajín (Etrend 2018; SME 2018). Aj v tomto prípade spočiatku zaznievali v oboch krajinách pomerne odmietavé postoje, hoci išlo o malé počty ľudí, ktorí ako siroty spadajú do kategórie zraniteľnejších osôb.

Nemožno povedať, že by Slovensko a Česko nespolupracovali na odľahčení iných krajín, ktoré sú vystavené oveľa masívnejšiemu počtu prichádzajúcich ľudí. Napríklad výročná správa EMN (2016) uvádza, že okrem už spomínaného prísľubu dobrovoľne relokovat' ľudí na územie SR alebo humanitárnych transferov sa Slovensko k riešeniu situácie podieľalo napríklad vysielaním expertov Migračného úradu v rámci spolupráce v tzv. azylových

podporných tímoch do Grécka a Talianska. Ďalej sa slovenskí experti spolupodieľali na tvorbe rôznych reportov, napríklad týkajúcich sa rozličných krajín pôvodu. Takisto bolo na základe Memoranda o porozumení poskytnutá dočasná starostlivosť v azylovom zariadení v Gabčíkove vyše tisícke ľudí, ktorí boli žiadateľmi o medzinárodnú ochranu v Rakúsku. Koncept tzv. *efektívnej solidarity* predstavený počas predsedníctva SR v Rade EÚ hovorí práve o tom, že v čase vysokých počtov prichádzajúcich ľudí sa musia všetky členské štáty podieľať na riešení situácie práve vysielaním odborníkov tam, kde budú užitoční, ďalej poskytovaním finančnej či materiálnej pomoci a poskytovaním nevyužitých ubytovacích kapacít (Oboňová, Bachtíková 2016).

Na posúdení čitateľa však ostáva, či by aj Európskou úniou určené počty ľudí, ktorých mali tieto krajiny prijať, nepredstavovali len takpovediac symbolické vyjadrenie solidarity, ako to napríklad naznačuje vo svojom článku Stepper (2015). Skutočné počty prijatých ľudí sú oproti tomu výrazne nižšie. Je samozrejme legitímne, dokonca žiaduce, aby politici jednotlivých členských štátov EÚ vyjadrovali konštruktívnu kritiku voči spoločným riešeniam. Otázne je, či je to, čo niektorí kritici navrhujú realizovateľné pri dodržiavaní práva, ktoré je EÚ prijaté a ako to ovplyvní kvalitu života ľudí, ktorí v Európe hľadajú ochranu a pomoc. Na problematickosť niektorých populárnych navrhovaných riešení (napríklad zriaďovanie táborov v krajinách Severnej Afriky, v ktorých by sa žiadosti o azyl posudzovali) z pohľadu medzinárodného práva upozorňuje napríklad Številová. Ako príklad uvádza to, že ak by EÚ žiadosti vyhodnocovala povedzme v Tunisku, musela by pre žiadateľov zabezpečiť podmienky, ku ktorým sa vo svojich právnych predpisoch pri azylovom procese zaväzuje. To môže byť jednak ťažko realizovateľné, ale aj veľmi finančné náročné (Številová 2017). Na tomto príklade sa dá dobre ilustrovať to, že niektoré riešenia, ktoré sú často navrhované politikmi v rôznych krajinách, môžu narážať napríklad na legislatívu prijatú ich vlastnými štátmi a v konečnom dôsledku sa ukážu ako neefektívne či nevýhodné aj pre samotnú EÚ. Je preto dôležité, aby bol poskytovaný dostatočný priestor odborníkom, ktorí vedia na základe faktov a skúseností pragmaticky vyhodnotiť kroky a návrhy politických predstaviteľov. V rámci výskumu tejto práce sa pokúšam zistiť aj to, prečo slovenskí politici zaujali vo väčšine prípadov odmietavý postoj voči tzv. povinným kvótam a či substitučné riešenia, ktoré navrhovali, alebo ku ktorým sa zaviazali, môžu byť považované za dostatočné.

## 7. Príprava vlastného výskumu

Analýza normatívnej zložky migračnej politiky a jej súčastí je síce jednoduchá z pohľadu získavania potrebných informácií, keďže sa jedná o zákony či dokumenty, ktoré sú každému bez problémov prístupné. Jej zložitosť však môže spočívať jednak v náročnosti právnického jazyka, ktorým je legislatíva písaná a tiež v prácnom zaznamenávaní všetkých, aj drobných zmien, ktoré boli realizované pomerne častými novelizáciami. Nakoľko bol legislatívny vývoj predmetom mnohých výskumov a analýz, pomocou ktorých som jeho dôležité body popísala v predošlých kapitolách, nepovažujem za potrebné ani zmysluplné pokúšať sa o ďalšiu podobnú analýzu. Cieľom práce je zhodnotiť súčasnú azylovú a integračnú politiku Slovenska a to z pohľadu ľudí, ktorí sa touto témou odborne zaoberajú. Práve vďaka ich odbornému pohľadu a skúsenostiam je možné popísať nie len normatívnu zložku, ale aj prax. Keďže sa však tieto dve časti od seba samozrejme nedajú odlúčiť, súčasťou ich hodnotenia budú aj zákony, koncepcie a stratégie vlády SR, ktoré sa migrácii a jej súčastiam venujú.

### 7.1. Postup a metodológia

Pri analýze azylovej a integračnej politiky som sa odrážala od troch rovín modelu migračnej politiky (viď. schéma 2).

Schéma 4: Hlavné časti vlastného výskumu

ROVINY POLITÍK	ZDROJE INFORMÁCIÍ PRE ICH HODNOTENIE
DISKURZ	<ul style="list-style-type: none"><li>Existujúce diskurzné analýzy</li><li>Expertný rozhovor so sociológom</li><li>Rozhovory s odborníkmi</li></ul>
POLITIKA NA PAPIERI (NORMATÍVNA ČASŤ POLITIKY)	<ul style="list-style-type: none"><li>Rozhovory s odborníkmi</li></ul>
IMPLEMENTÁCIA V PRAXI	<ul style="list-style-type: none"><li>Rozhovory s odborníkmi</li></ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

Kľúčovou súčasťou výskumu bolo zvoliť respondentov, ktorých pohľady sú v tejto téme relevantné. Diskurz v práci popisujem na základe výsledkov dvoch existujúcich a publikovaných analýz, ktoré sa zameriavali na to, akú rétoriku politici využívali a ako boli

ich vyjadrenia, ako aj téma migrácie ako taká pokrývané v slovenských médiách počas tzv. migračnej krízy v roku 2015. Poznatky z týchto analýz dopĺňa komentár vytvorený na základe expertného rozhovoru so sociológom, ktorý sa témou migrácie a menšín dlhodobo zaoberá (viď podkapitola 8.1).

Nasledovali ďalšie rozhovory s odborníkmi na migráciu či integráciu, ktorí hodnotili jednotlivé roviny politik, ako aj vzájomnú spoluprácu. Na základe toho identifikujem, či a kde prichádza k nesúladu medzi danými rovinami, respektíve ako sa navzájom dané roviny ovplyvňujú (viď zvyšok kapitoly 8). Pri výbere respondentov bolo dôležité, aby boli medzi nimi zastúpení pracovníci štátnej aj mimovládnej sféry. V rámci oboch sfér boli ďalej oslovení odborníci, ktorí sa zameriavajú primárne na azyl a odborníci, ktorí sa zameriavajú primárne na integráciu cudzincov. Cieľom bolo, aby sa vytvoril komplexnejší obraz a takisto to, aby bolo možné vyhodnotiť, ako na seba azylová a integračná politika ako súčasti migračnej politiky nadväzujú a aká je spolupráca medzi jednotlivými sférami a rezortmi, ktoré sa daným témam venujú. Pri mimovládnych organizáciách bol tiež kladený dôraz na to, aby sa jednotliví respondenti venovali rôznorodým činnostiam a aktivitám, ktoré s témou migrácie, azylu a integrácie súvisia. Vo výsledku som realizovala rozhovory so 6 pracovníkmi/pracovničkami či vedúcimi pracovníkmi/pracovničkami štátnej sféry (Migračný úrad a Oddelenie migrácie a integrácie cudzincov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny) a mimovládnej sféry - pričom sa respondenti zameriavajú na žiadateľov o azyl, integráciu cudzincov (a menšín všeobecne) na Slovensku, ako aj na prácu s majoritným obyvateľstvom a ich postojom k cudzincom (a menšinám všeobecne). Všetky vybrané organizácie sú hodnotené ako relevantné v danej oblasti napríklad v správach Európskej migračnej siete. Takisto sú uvádzané medzi dôležitým aktérmi na stránkach príslušných ministerstiev a ich úradov či oddelení. Podmienkou pre výber konkrétnych organizácií bolo, aby v danej oblasti pôsobili skôr ako od obdobia tzv. migračnej krízy, a teda boli schopní zhodnotiť aj situáciu a fungovanie pred tým, ako vypukla. Prehľad všetkých respondentov je uvedený v Tabuľke 2.



Tabuľka 2: Charakteristika jednotlivých respondentov

	Zaradenie	Bližšie zameranie	Označenie
1.	Expert - sociológ	Migrácia a menšiny	S1
2.	Odborník – štátna sféra	Medzinárodná ochrana	OŠ2
3.	Odborníčka – štátna sféra	Integrácia cudzincov	OŠ3
4.	Odborník – štátna sféra	Integrácia cudzincov	OŠ4
5.	Odborník – mimovládna sféra	Žiadatelia o azyl	OM5
6.	Odborníčka – mimovládna sféra	Integrácia cudzincov	OM6
7.	Odborníčka – mimovládna sféra	Práca s majoritným obyvateľstvom	OM7

Zdroj: vlastné spracovanie

Ich odpovede nemusia reprezentovať postoje úradov, oddelení či organizácií, v ktorých pracujú. Popisujú pohľad odborníkov, ktorí vedia danú problematiku hodnotiť, pretože je súčasťou ich profesie. Ide však o ich názor a osobné stanovisko. Vzhľadom na náročnosť spracovania výskumu spôsobenú obmedzenými skúsenosťami som sa rozhodla pre menší počet respondentov. Rozhodne by bolo zaujímavé zhovárať sa s viacerými ľuďmi z oboch sfér, ktorí by výskum obohatili o svoje poznatky a skúsenosti z oblastí, ktorým sa venujú. Zvolila som formu hĺbkových rozhovorov, v rámci ktorých som sa snažila čo najviac priblížiť k pohľadu jednotlivých respondentov.

Pri rozhovoroch som síce postupovala na základe tématických okruhov (viď nižšie), no rozhovory boli vedené skôr do hĺbky, respektíve tak, aby sa identifikovali a bližšie rozvíli dôležité postrehy z pohľadu jednotlivých respondentov. Hĺbkový kvalitatívny rozhovor spomína napríklad Gerla (2015) s tým, že jeho priebeh nie je celkom závislý na predpríprave presných otázok, pretože ich poradie ale aj obsah sa môžu pomerne značne odkloniť od zamýšľaného plánu. Boyce a Neal (2006) píšú, že hoci metóda hĺbkových rozhovorov má isté nevýhody (napríklad zložitost' vyhodnocovania či riziko zaujatosti respodnetna), ich využitie môže byť veľmi prínosné, pretože môžu sprostredkovať hlbšie, detailnejšie informácie nápomocne pri chápaní určitých procesov či javov.

Okrem troch základných rovín politík (diskurz, politika na papieri, implementácia) som považovala za vhodné aj to, aby respondenti zhodnotili ich vzájomnú spoluprácu a tiež postoj Slovenska k systému povinných kvót. Hodnotenie spolupráce prispeje k lepšiemu pochopeniu politík a procesov s nimi spojených. Systém povinných kvót sa stal jednou z dominantných tém celoeurópskej diskusie o vzájomnej solidárnosti a prispievaní k riešeniu tzv. migračnej krízy. Preto považujem za dôležité túto tému z výskumu nevynechať. Pričlenením týchto dvoch okruhov teda vzniklo 5 tématických celkov, na ktoré som sa respondentov pýtala (viď Tabuľka 3)

Pri výskume mi bola oporou kniha Silvermana (2000) „*Ako robiť kvalitatívny výskum*“ ako aj dokument „*The in depth interview*“ publikovaný výskumnou inštitúciou *Prairie Research Associates*. Dokument veľmi prehľadne popisuje proces prípravy, realizácie a vyhodnocovania hĺbkových rozhovorov.

- 1) Vypracovala som okruhy otázok, na ktoré som sa jednotlivých respondentov pýtala. V závislosti od svojej expertízy potom k jednotlivým okruhom odpovedali viac či menej obsírne.

Tabuľka 3: Tématické okruhy rozhovorov s odborníkmi zo štátnej a mimovládnej sféry

DISKURZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vplýva politický diskurz na tvorbu alebo realizáciu politík, projektov či aktivít? Ako?</li> <li>• Aká je bežná spolupráca s politikmi a postoje politikov k téme migrácie na lokálnej či národnej úrovni zo skúsenosti respondentov?</li> </ul>
POLITIKA NA PAPIERI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aké je hodnotenie zákonov a dokumentov, ktoré Slovensko prijalo? Ako sú hodnotené niektoré zmeny, ktoré počas vývoja nastali?</li> </ul>
IMPLEMENTÁCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ako sa normatívna časť politík naplňa v praxi? (s dôrazom na vládne dokumenty a stratégie)</li> </ul>
VZÁJOMNÁ SPOLUPRÁCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ako je hodnotená spolupráca štátnej</li> </ul>

	<p>a mimovládnej sféry v otázkach migrácie, azylu a integrácie?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ako táto spolupráca vyzerá na základe skúsenosti respondentov?</li> </ul>
<p>POSTOJE SLOVENSKA K MECHANIZMU POVINNÝCH KVÓT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ako je hodnotený prístup Slovenska k riešeniu tzv. migračnej krízy na úrovni EÚ? Sú navrhované riešenia adekvátne a dostatočné?</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

## 2) Pri spracovávaní rozhovorov som postupovala nasledovne:

Všetky rozhovory, ktoré boli nahrávané, som prepísala v ich kompletnej podobe. Následne som rozdelila odpovede na 2 základné kategórie – pracovníkov štátnej a mimovládnej sféry. Pre tento krok som sa rozhodla z dôvodu, že tieto dve sféry sú síce v téme migrácie, azylu a integrácie kľúčové, no zároveň v mnohých ohľadoch veľmi rozdielne vo svojich kompetenciách a aktivitách. Preto aj respondenti pracujúci v týchto sférach môžu mať na určité javy rozličný uhol pohľadu. Je preto lepšie vyhodnotiť jednotlivé sféry zvlášť a následne zhrnúť, v ktorých postojoch sa zhodujú a kde, naopak, k zhode neprichádza. Ďalej som odpovede v jednotlivých kategóriách „kódovala“ podľa informácií, ktoré prinášali. Tie, ktoré prinášali rovnaké či veľmi podobné informácie som spájala do ďalších, menších kategórií. Ak bola akákoľvek odpoveď v niečom odlišná, alebo prinášala iný, dôležitý postreh, bola zaradená do samostatnej kategórie. Takto v rámci každého okruhu, na ktorý som sa pýtala, mohlo vzniknúť niekoľko skupín odpovedí. Tie sú pri každej podkapitole popisujúcej jednotlivé okruhy najprv zhrnuté v tabuľke a následne bližšie popísané, vysvetlené a doplnené citátmi z rozhovorov, ktoré som považovala za vhodne dokresľujúce danú problematiku.

Uvedené sú všetky názory, ktoré zazneli (zaradené do kategórií), to znamená, že stačilo, ak ich uviedol aspoň jeden respondent. Takisto mohlo byť vytvorených viacero samostatných kategórií na základe odpovedí jedného respondenta (napr. politický diskurz ovplyvnil moju prácu v rovina A takto, v rovine B takto a v rovine C ju neovplyvnil).

## 3) Najdôležitejšie zistenia som zhrnula na základe schémy 4. Nadväzuje na ne diskusia.

## **8. Hodnotenie azylovej a integračnej politiky SR**

Táto kapitola predstavuje hlavnú časť práce. Spracúva bohaté informácie získané z realizovaných rozhovorov s odborníkmi, ktorých postrehy týkajúce sa piatich tematických okruhov (viď Tabuľku 3) pomáhajú utvoriť si lepšiu predstavu o fungovaní azylovej a integračnej politiky na Slovensku.

Podkapitoly 8.1. a 8.2. sa venujú politickému a verejnému diskurzu. V podkapitole 8.1. sú popísané najdôležitejšie zistenia publikovaných diskurznych analýz doplnené komentárom experta – sociológa. Nasledujúca podkapitola 8.2. prináša hodnotenie toho, či a ako diskurz ovplyvňuje tvorbu alebo realizáciu súčastí migračnej politiky Slovenska z pohľadu odborníkov štátnej a mimovládnej sféry. Podkapitola 8.3. popisuje, ako títo odborníci hodnotia existujúcu normatívnu súčasť politík (teda politiku na papieri). Podkapitola 8.4. sa venuje tomu, ako sa z pohľadu odborníkov stanovené politiky na papieri naplňajú v praxi. V podkapitole 8.5. je načrtnuté, ako pracovníci štátnej a mimovládnej sféry hodnotia vzájomnú spoluprácu pri príprave a realizácii politík.

Podkapitola 8.6. reflektuje postoje odborníkov k otázkam spoločnej azylovej politiky EÚ s dôrazom na systém povinných kvót predstavený v kapitole 6.

### **8.1. Politický a verejný diskurz – výsledky existujúcich analýz doplnené komentárom sociológa**

De Haas a Czaika (2013) považujú diskurz za jeden z dôležitých aspektov pri hodnotení politík. Ako sami v článku naznačujú, nie je možné, aby politici pri svojich vyhláseniach či v diskusiách obsiahli danú (akúkoľvek) problematiku úplne komplexne. Aj pri najlepšej vôli je to niekedy neuskutočniteľné, napríklad z časových či iných praktických dôvodov. Môže teda prichádzať k veľmi zjednodušeným interpretáciám a to aj pri témach, ktoré by si svojou zložitosťou vyžadovali oveľa hlbšiu analýzu a väčšiu pozornosť. Ako už bolo uvedené v podkapitole 3.2., nesúlad medzi prejavmi či výroky politikov a oficiálnou politikou nemusí nutne znamenať napríklad vedomé zavádzanie. Na druhej strane, aj zavádzanie, tendenčne ladené výroky či nepravdivé výroky spôsobené nedostatočnými vedomosťami o danej téme samozrejme spôsobujú takýto nesúlad, ktorý je v tomto prípade značne problematickejší. Nie je realistické vyžadovať, aby sa napríklad všetci aktívni politici na národnej či lokálnej úrovni vedeli fundovane vyjadrovať na tému azylu či integrácie. Malo by sa však od nich ako od verejných činiteľov očakávať, že svoje vyjadrenia budú brať zodpovedne, budú sa snažiť,

aby boli založené na faktoch a budú sa vyvarovať porušovaniu zákonov republiky, ktorú politicky reprezentujú, ako je napríklad podnecovanie nenávisti. To v nijakom prípade nebráni kritickej a konštruktívnej debate aj o citlivých témach, akou sa migrácia ukázala byť aj u nás na Slovensku. Podľa prieskumu agentúry 2muse z roku 2015 bola téma „utečenci“ na piatom mieste v rebríčku tém, ktoré boli v tom čase pre ľudí dôležité v ich predvolenom rozhodovaní. Dôležitejšie boli len *zdravotná starostlivosť, ceny potravín a nezamestnanosť*. Rovnako dôležitá téma ako „utečenci“ boli *dôchodky*. Témy *ekonomická situácia, školstvo, korupcia, Rómovia a vymožitelnosť práva* boli teda pred ostatnými parlamentnými voľbami podľa tohto prieskumu vnímané ako menej dôležité (2muse 2015). Tu je dobre ukázané to, že napriek malým počtom ľudí, ktorí u nás aj počas tzv. migračnej krízy žiadali o azyl, bola táto téma pre verejnosť významná. Dôležité je teda to, ako sú témy ľuďmi vnímané, hoci by na základe štatistík mohli byť považované za málo významné. Podľa spomínaného prieskumu ľudia informácie o „utečencoch“ čerpali hlavne z televíznych novín či politických debát, ďalej z článkov v novinách a z diskusií na internete, pričom televízia bola pre nich aj najdôveryhodnejším zdrojom (2muse 2015). Na to, aby sme získali predstavu, aké informácie sa k ľuďom dostávali, je teda dôležitá analýza mediálneho a politického diskurzu, keďže média veľmi často pokrývali práve vyjadrenia politikov na túto tému, ako uvidíme v ďalšej časti práce.

Pri popise politického a verejného diskurzu týkajúceho sa migrácie a azylu využijem už existujúce výskumy a publikácie, konkrétne dve diskurzne analýzy, ktoré vznikli v roku 2015, teda počas tzv. migračnej krízy a zároveň pred ostatnými parlamentnými voľbami. Ako sa aj v samotných výskumoch ukázalo, rok 2015 bol zvolený práve preto, že bola situácia asi najvypätejšia.

Ich výsledky doplním o expertný rozhovor so sociológom, ktorého cieľom je zistiť a bližšie popísať, prečo sa diskurz využívaný slovenskými politikmi v našej spoločnosti uchytil a aké to malo následky. Takisto je rozhovor zameraný aj na súčasnú situáciu s cieľom vyhodnotiť, či sa od roku 2015 v tejto oblasti niečo zmenilo. Celky informácií vyplývajúcich z odpovedí sociológa, ktorý tieto výskumy komentuje, sú do textu pre lepší prehľad vkladané kurzívou. Rozhovor bol upravený do formy komentára – parafrázy. Niektoré časti sú pre zachovanie ich údernosti ponechané vo forme citátu, pričom celky sú vždy označené S1 (viď tabuľka 2).

### 8.1.1. Analýza diskurzu v printových médiách – 2015

Borárosová a Žúborová (2016) vo svojom článku *„Migrácia v médiách: utečenci verzus migranti. Chápanie migrantov a utečencov v mediálnom priestore v kontexte pozitívnej a negatívnej mediatizácie“* zdôrazňujú, že je potrebné pozrieť sa na to, akú terminológiu politici a médiá pri tejto téme využívajú. Zistili totiž, že sa veľmi často zamieňajú pojmy migranti a utečenci, a to nie len v slovenských, ale aj v zahraničných médiách. To je problematické hlavne kvôli tomu, že tieto dva pojmy vyvolávajú v ľuďoch rozličné emócie. Slovo migrant je ľuďmi vnímané negatívnejšie, je spájané skôr s ekonomickými cieľmi. Slovo utečenec v ľuďoch môže vyvolať súcit či pocit solidárnosti.

Preto zamieňanie týchto termínov môže minimálne spôsobiť u verejnosti zmätok, pretože nerozlišuje dôvody, pre ktoré daní ľudia opustili krajiny pôvodu. Navyše je to aj pomerne jednoduchý nástroj na manipulovanie verejnosťou, keď je autor či rečník schopný podľa potreby navodzovať pozitívne či negatívne postoje svojho publika.

*„Ten svet, kde utečenci predsa len vyvolávali aj nejaké pozitívne emócie, ten na Slovensku skončil v roku 2015.“ To, že termín 'utečenci' vyvoláva súcit či solidaritu platilo kedysi, po roku 2015 sa to zmenilo. To, že bolo kedysi na utečencov nahliadané „vľúdnejšie“ bolo spôsobené najmä vďaka pôsobeniu UNHCR, ktoré napríklad robilo rôzne kampane v televízii či v rozhlase. Aj podľa prieskumu pre IOM z roku 2009 vyvolávali „utečenci“ viac solidarity ako negatívnych emócií. Od roku 2015 je to opačne. S pojmom utečenci sa ľuďom spájajú veci ako „utečenecká vlna“, „nelegálna migrácia“, „masová migrácia“, teda všetko to, čo je vlastne nežiaduce a čo je objektívne problematické. Zliatie témy „utečenci“ s témou „migranti“ pretrváva dodnes a strach spojený s touto témou sa prejavuje napríklad aj pri pracovnej migrácii. V najnovšej stratégii migrácie SR, sa nehovorí o migrácii, ale o mobilite, lebo mobilita nemá túto negatívnu konotáciu. Navyše mobilita naznačuje „dočasnosť“, u ľudí navodí skôr dojem, že pracovníci, ktorí prídu sú gastarbeitri – teda po čase krajinu opustia. (S1)*

Autorky uvádzajú, že posledná takzvaná migračná vlna spôsobila, že sa téma migrácie stala extrémne polarizujúcou, tak v zahraničí, ako aj na Slovensku. Bolo tomu tak o to viac, že sa odohrala v období krátko pred parlamentnými voľbami. O tom, že je táto téma veľmi ľahko politicky zneužíteľná, sme sa presvedčili nie len na Slovensku.

*Jednak išlo o zneužívanie témy. V politológii to je klasický populistický ťah – najprv vyvolám*

*strach a potom poviem, že to vyriešim.*

*Druhá dimenzia je, že po roku 2001 sa aj na Slovensku objavili témy radikálneho islamizmu a terorizmu, o ktorých u nás predtým nikto nič nevedel. Nastávalo tu stotožňovanie migrantov s (radikálnymi) moslimami.*

*Tretí aspekt je podvedomá snaha hľadania „nepriateľa“. V tom čase už to nie veľmi fungovalo s Rómami alebo s Maďarmi. Voči Rómom stále pretrvávajú nepriateľské alebo až nenávistné nálady, no už to nie je vnímané tak, že Rómovia môžu za to, ak sa Slováci majú zle, alebo že sa Slovensku ekonomicky nedarí, ako sa to často vnímalo napríklad v 90. Rokoch.*  
(S1)

Autorky tiež upozorňujú, že migrácia bola na Slovensku vnímaná negatívne aj v minulosti, no nikdy predtým to nebolo medializované v takej miere, ako v ostatných rokoch.

*Migrácia nebola vnímaná pozitívne ani predtým. Z prieskumov tiež bolo jasné, že mnohí nevedeli, čo vlastne hodnotia. Navyše, migranti boli síce hodnotení negatívne, no ľudia boli presvedčení, že sa nás táto téma netýka, že na Slovensko ľudia prichádzať nebudú. Ani politici sa o migrácii kedysi nevyjadrovali výrazne odlišne, čo sa obsahu týka. „Ja dokonca v jednej prezentácii používam dva výroky – jeden Kaliňákov, druhý Lipšicov a hovorím ľuďom, že skúste hádať, ktorý je od kresťanského demokrata, akože pravice, a ktorý od sociálneho demokrata, akože ľavice. No a samozrejme, že nikto to nemá šancu uhádnuť, pretože oni sú úplne rovnaké.“ (S1)*

Autorky analyzovali, ako často sa výrazy utečenec, utečenecká kríza, migrant, migračná kríza objavovali v printových médiách v období od mája 2015 do marca 2016, ako aj to, či boli spomínané v pozitívnom, negatívnom alebo neutrálnom význame.

Tabuľka 4: Pojem „utečenec“ v médiách v roku 2015

Termín	Pozitívne		Negatívne		Neutrálne		Spolu
“utečenec”	Pomoc	40 správ	hrozba	8 správ	Informatívne / vysvetľujúce správy	181 správ	
	Podpora	2 správy	bezpečnosť	4 správy			
	Pozitívna integrácia	1 správa	terorizmus	3 správy			
			kvóty	9 správ			
Spolu	43		24		181		248
% podiel	17,4 %		9,6 %		73 %		100 %

Zdroj: Borárosová, Žúborová (2016): 9

Tabuľka 5: Pojem „migrant“ v médiách v roku 2015

Termín "migrant"	Pozitívne		Negatívne		Neutrálne		Spolu
	Pomoc	3 správy	Hrozba	10 správ	Informatívne/v ysvetľujúce správy	53 správ	
			Bezpečnosť	1 správa			
			Terorizmus	5 správ			
			Zlyhanie EU	8 správ			
			"Nehoda" pri úteku	2 správy			
			Ekonomickí migranti	7 správ			
Spolu	3		33		53		89
% podiel	3,5 %		37 %		59,5 %		100 %

Zdroj: Borárosová, Žúborová (2016): 10

V tejto súvislosti treba podotknúť, že médiá často reagujú na to, ako túto tému komunikujú politici. Autorky pri tom upozorňujú na to, že silne negatívne ponímanie migrácie zd'aleka neprichádzalo iba od krajne pravicových strán.

Je pravda, že po voľbách v marci 2016 sa do slovenského parlamentu dostala strana Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko, ktorá je správne označovaná ako extrémistická či fašistická. Viacerí jej členovia boli obvinení z podnecovania nenávisti voči menšinám či z popierania holokaustu. Napríklad poslanec za ĽSNS Milan Mazurek, člen Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva a národnostné menšiny, sa pravidelne zúčastňuje anti-imigračných podujatí na Slovensku aj v zahraničí, bol takisto prítomný pri incidente, keď bola v Bratislave napadnutá saudskoarabská rodina s malým dieťaťom počas zhromaždenia „proti imigrácii“ (Aktuality 2016).

Migrácia však nebola prezentovaná výhradne v negatívnom svetle iba členmi tejto strany, alebo podobnými extrémistickými hnutiami.

Z tohto výskumu vyplýva, že v období pred parlamentnými voľbami v roku 2016 bol takmer jediným aktívnym politikom, ktorý migráciu prezentoval aj v pozitívnych súvislostiach, prezident Andrej Kiska.

*„Drvivá časť politickej scény bola nie len proti zvyšovaniu počtu – dokonca žiadateľov o azyl – to bolo to, že nechceli sme ich pripustiť k tomu, aby oni mohli požiadať o azyl – bola snaha odfiltrovať ľudí pred hranice. A to je dôsledok samozrejme toho, ako sami seba vnímame,*



*toho, že v tomto zmysle Slovensko je ohromne pozadu za krajinami, ktoré tieto veci diskutujú desiatky rokov. Tu tá diskusia prebieha v intelektuálnych kruhoch, do istej miery v akademických a najsilnejšie v mimovládnom sektore a je strašne ťažké presadiť to s ľuďmi zo štátneho sektoru, čiže nemali by sme byť prekvapení“... “Keď sa pýtame, že prečo iba Kiska a do istej miery Žitňanská, tak treba zopakovať to, čo platí pri tej Rómskej téme. Hovoriť v prospech Rómov – a teraz hovoriť v prospech utečencov – znamená v postate politickú sebevraždu. A politici to veľmi dobre vedia.“ Aj politici, ktorí téme dobre rozumejú alebo sa k migrácii nestavajú negatívne, sa často tejto téme radšej vyhnú. Dnes je na Slovensku v podstate jediný politický subjekt, ktorý o téme hovorí pomerne otvorene – Progresívne Slovensko. Ani oni však o migrácii nehovoria dramaticky veľa. Vedia, že si to už môžu dovoliť, majú šancu získať tých 5%. Kedysi by to bolo 1%. V tom sa Slovensko posunulo, už je tu dosť ľudí, ktorí ich budú voliť „napriek“ týmto otvoreným postojom, lebo to vidia v určitých súvislostiach. V Rakúsku či Nemecku je takýchto voličov oveľa viac. (S1)*

Téma migrácie sa podľa autoriek na Slovensku spájala predovšetkým s otázkami bezpečnosti. Predstavitelia vládnej strany SMER-SD napríklad počas predvolebnej kampane zmenili svoje heslo z „Robíme pre Slovensko“ na „Chránime Slovensko“. Parafrázujú bývalého ministra vnútra Róberta Kaliňáka, ktorý sa vyjadril, že čím nižší počet prijímaných migrantov do Slovenskej republiky, tým nižšie riziko teroristických útokov.

Autorky naznačujú, že pravdepodobnými dôvodmi, prečo sa negatívny diskurz na Slovensku ľahko udržiaval, mohlo byť medzi iným malá skúsenosť obyvateľov Slovenska s imigráciou a euroskepticizmus.

*Je to zmes viacerých faktorov. Po prvé menej skúseností a kontaktov v minulosti. Po druhé málo vedomostí. Mnohí ľudia prichádzali z - kultúrne či nábožensky - moslimských krajín. Ukázalo sa, že ľudia na Slovensku o islame a moslimoch nevedia v postate nič. Po tretie, v strednej Európe je to o silnom etnocentrizme, pocite superiority a o implicitnom rasizme. Po štvrté, tu je krajina vnímaná nie ako krajina občanov, ale ako príbytok jednej etnickej skupiny. „...Nevyhnutne ktokoľvek, kto nepatrí k tej etnickej skupine, nie je vítaný. Môžeme ho teoreticky tolerovať a to už máme pocit, že to už sme urobili strašnú nadprácu. Môžeme ho tolerovať v zmysle nechať ho na našom území, ale rozhodne nemienime ho pustiť medzi seba. V tomto zmysle krajiny, ktoré sa nevedeli zmieriť s tým, že na svojom území majú tak viditeľné iné skupiny ako sú Rómovia, tak teraz zrazu by mali prijať ľudí, ktorí sú kultúrne, objektívne, veľmi iní.“ Dôležité je aj povedať, že pri odmietavej rétorike nemusí ísť výhradne o účelové manipulovanie. „Mnohí tí politici to nehovoria iba preto, že vedia pekne pracovať s verejnou*

*mienkou, že sú to technici moci. Oni si to aj úprimne myslia. Sulík je autentický. Ja nevidím tam rozpor, keď sa povie, že niekto to využíva a zneužíva a druhá vec je či si to naozaj myslí. Ved' tie veci sa dajú zladať.“ (S1)*

### **8.1.2. Analýza diskurzu v online médiách – 2015**

Chudžíková (2016) analyzovala články z troch najnavštevovanejších slovenských online médií v rovnakom období, teda v roku 2015. Výsledky jej analýz teda dobre dopĺňajú závery z vyššie spomenutého výskumu printových médií.

Autorkina analýza pozostávala z troch častí:

1. Ako dané média vo svojich autorských článkoch počas sledovaného obdobia informovali o utečencoch
2. Ako sa o utečencoch vyjadrovali politici
3. Ako dané média informovali o vyhláseniach politikov

Pre potreby tejto kapitoly teda bližšie rozoberiem bod č. 2.

Autorka upozorňuje, že cieľom jej práce nie je komplexná diskurzna analýza, ktorá samozrejme vzhľadom k malej vzorke vyjadrení, ktoré skúmala, nie je možná. Skôr ide o ilustráciu a bližšie nahliadnutie na výroky niektorých slovenských politikov, ktorých názory boli v období takzvanej migračnej krízy prostredníctvom týchto médií prezentované veľkým počtom Slovákov.

V analyzovaných textoch sa objavovali témy ako:

- Nesúhlas so zavedením mechanizmu povinných kvót
- Potreba identifikovať, kto je *skutočne* ohrozený
- Migrácia a bezpečnostné riziko

*S migráciou môžu byť spojené aj riziká. Ak nie iné, tak napríklad zdravotné – v Čechách aj na Slovensku je štatisticky viac ľudí HIV pozitívnych medzi prisťahovalcami. Dá sa argumentovať, že nejaké riziko existuje, tak ako všade vo svete. Na to však majú krajiny aparáty, aby s tým pracovali, tak ako sa pracuje s akýmkoľvek inými rizikami. Sekuritizácia migrácie je témou všade vo svete. Bezpečnosť sa posúva na prvé miesto a straší sa tým. „Security issue“ prekryje všetko ostatné. Slovensko v tomto nie je výnimočné. Dôležitý je tón, akým sa o tom hovorí. Pekný príklad je Nemecko – sekuritizačný tlak je silný, ale zároveň je rovnako silný tlak aj z druhej strany, ktorý hovorí – áno, bezpečnosť je dôležitá záležitosť,*

*dokonca jedna z najdôležitejších, ale nezabúdajme aj na iné. Na Slovensku chýba táto druhá časť. (S1)*

V súvislosti s integráciou za zmienku stojí výrok Róberta Fica: „My nie sme schopní integrovať Rómov, tak sa netvárame, že sme schopní integrovať niekoho, kto sem príde s úplne iným náboženstvom a tradíciami.“ (cit v. Chudžíková 2016).

*„To, čo na Slovensku zaznelo v naprostom mainstreame, tak vo Francúzsku Le Pen hovorí na stretnutiach so svojimi priaznivcami. “Podobné vyjadrenia sú od štátnika/lídra problematické. Keď povedal, že ‘nevieme integrovať Rómov’, tak má paradoxne pravdu, ale je to akoby pripustenie toho, že štát zlyhal - ‘zlyhávame a nechceme zlyhávať ďalej’. Ak tým argumentuje, je to absurdná situácia. Ak Fico hovorí, že tu nechceme komunity (pozn.: "Odmietam, nech si kričia chlapi z bratislavských kaviarní, koľko chcú, vznik ucelených moslimských komunít na Slovensku" (SME, 2018). – bývalý premiér sa viackrát vyjadril, že na Slovensku nechce ‘komunity moslimov’), naráža na teóriu sietí, ktorá jasne hovorí, že keď sa v krajine vytvoria siete, tie generujú ďalšiu migráciu. On tomu chce zabrániť, no každý, kto vie niečo o migrácii vie, že sa nedá zastaviť. Dá sa manažovať. No keď sa nejaká skupina ľudí rozhodne zakotviť na Slovensku, skôr či neskôr sa to stane. Štátnik by sa takto vyjadrovať nemal. Je to otázka osobného vkusu a toho, či sa to prepečie v mainstreame. To isté sa deje v Dánsku či vo Švédsku, no tam sa to v mainstreame neprepečuje. (S1)*

Autorka ďalej hovorí, že sa objavovali aj zmierlivé či pozitívne prístupy či výroky.

V takýchto prípadoch sa hovorilo o potrebe pomôcť utečencom ako tým, ktorí to „skutočne potrebujú“. To napríklad hovoril aj bývalý premiér Fico v súvislosti s tým, že treba dôsledne rozlišovať medzi ľuďmi, ktorí majú právo na medzinárodnú ochranu a tzv. ekonomickými migrantmi. Tak ako v prvom výskume, aj tu bol menovaný prezident Andrej Kiska ako jeden z mála ľudí, ktorí o utečencoch hovoril v podstate pozitívne či vládne. Tu autorka ďalej z aktívnych politikov menovala napríklad poslanca Poliačika alebo Chmela.

Autorka tiež spomína úlohu samotných médií, ktoré, ako už bolo spomínané, síce často reflektujú to, ako a v akej intenzite o téme hovoria politici, no samozrejme dané témy aj samé komentujú, respektíve o nich informujú. V tomto ohľade hodnotila, že médiá prinášali pomerne vyvážené informácie o návrhoch, ako situáciu riešiť, objavovali sa aj kritické komentáre voči postojom vlády a podobne. Niektoré, najmä bulvárne médiá sa vyznačovali tým, že často prinášali informácie vyvolávajúce v ľuďoch strach či negatívne postoje, no aj tieto médiá tento obsah do určitej miery vyvažovali. Médiá dávali napríklad okrem politikov,

hoci v menšej miere, priestor aj odborníkom na migráciu či sociológom. Dôležitý poznatok je, že priestor na vyjadrenie nedostávali cudzinci, ktorí na Slovensku žijú a ich pohľad či skúsenosti by mohli byť pre diskusiu prínosné (Chudžíková 2016).

*Médiá s touto témou nenarábajú zle. Občas sa niektoré komentáre niesli na vlne, ktorá je nepriateľsky naladená. Vo všeobecnosti ale dôležité médiá nerobili žiadne vážne 'prehrešky'. Práve v tom možno spočíva problém – veľa ľudí na Slovensku sleduje rôzne konšpiračné či alternatívne médiá. Ak je veľa ľudí konšpiračne naladených a má nepriateľský postoj k migrácii, tak práve v týchto médiách nachádzajú podobné pohľady a postoje. Občas sa mihnú aj v mainstreamových médiách, no ide väčšinou o texty konkrétnych autorov, ktorých by si ľudia museli práčne vyhľadávať. Preto sa často úplne obrátia k médiám alternatívnym. (S1)*

### **8.1.3. Súčasná situácia**

Keďže sa analýzy týkali obdobia okolo roku 2015, expertný rozhovor mal popísať aj aktuálnu situáciu, teda to, či a ako sa napríklad zmenila rétorika politikov. Súčasnú situáciu neanalyzuje dopodrobna, no je dôležité ju neopomenúť. Jednak sa v tomto období vymenili niektorí vrcholní politici po tom, čo bol na Slovensku začiatkom roku 2018 zavraždený investigatívny novinár a jeho partnerka, konkrétne začali pôsobiť nový premiér a nová ministerka vnútra (obaja za stranu SMER). Jednak sa celkovo téma migrácie oproti roku 2015 z verejnej diskusie utiahla.

*Pellegrini (pozn.: nástupca bývalého premiéra Fica) nevyvoláva v ľuďoch nenávisť, ale obsah sa dramaticky nezmenil. Fico tiež nakoniec povedal, hoci nepriateľským tónom, že my predsa nejakých ľudí prijmem. Pellegrini hovorí na prvý pohľad ďaleko prijateľnejším spôsobom: musíme spolupracovať, ukázať nejakú elementárnu dávku solidarity. „...Samozrejme, že premiérovi treba dať kredit, že keď sme sa bavili o 10 sýrskych sirotách, tak povedal, že áno, to naozaj si Slovensko môže dovoliť. A to mu treba dať kredit, lebo mnohí iní hovorili, že ani to nie. Osobne si myslím, že keby Fico bol stále premiér, tak buď o tom pomlčí, že o tom nebude hovoriť, alebo povie, možno trochu agresívnejšie, ale povie to isté, že pri 10 sirotách o nič nejde. Predpokladám, že by povedal, že „to treba proste vydržať“ – niečo také. Ale áno, niekedy je dôležitý spôsob, ako sa veci hovoria. V tom treba dať Pellegrinimu kredit.*

*Rozhodne on nie je ten, kto by vyvolával nenávisť v spoločnosti. “ (S1)*

Ako ukázal výskum Borárosovej a Žúborovej (2016), po parlamentných voľbách v roku 2016 sa téma migrácie objavovala v politickom (a verejnom) diskurze podstate menej ako pred nimi.

*Môžeme byť pozitívni v tom, že sa to možno nebude do budúcnosti opakovať s takou brutalitou. Mnohí si vyskúšali, že im to nejako dramaticky nepomáha. Majú spätnú väzbu v tom, že čo sa elektorátu týka – nestrácam, ale ani nenaberám. Paradoxne tým pomohli napríklad Kotlebovi. ĽSNS alebo SNS s tým budú pracovať aj ďalej, lebo tým to preferencie pridáva. Podobne ako v prípade SNS v minulosti za čias Slotu. Keď v prieskumoch klesali, Slotu „zaútočil“ na Maďarov a v ďalšom výskume preferencie narástli. (S1)*

Aj z analýzy Chudžíkovej vyplýva, že politici často vyjadrovali potrebu striktne rozlišovať medzi utečencami a tzv. ekonomickými migrantmi. To je samozrejme legitímny postoj. Je však otázne, nakoľko je tento prístup konštruktívny, keďže:

1. Ako vyplýva z úvodu kapitoly, ľudia vo veľkej miere nevedia rozlišovať medzi tzv. ekonomickou a nútenou migráciou a ostro negatívne postoje k ekonomickým migrantom môžu vyvolávať negatívne emócie k migrantom vo všeobecnosti, bez ohľadu na ich právne postavenie
2. Ako uvádza aj Chudžíková (2016), stavenie utečencov do absolútneho protikladu k tzv. ekonomickým migrantom môže spôsobovať demonizáciu ekonomických migrantov, ktorých dôvody na príchod do Európy sa nepokladajú za opodstatnené

Ruka v ruke s odmietavými postojmi k migrácii sa často vyjadrujú aj názory, že je potrebné tento 'problém' riešiť tam, kde vzniká. Aj vládny dokument „*Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020*“ hovorí o potrebe reflektovania vzťahu migrácie a rozvoja a nastavení potrebnej rozvojovej spolupráce. Ministerstvo zahraničných vecí samozrejme realizuje programy rozvojovej spolupráce v krajinách, ktoré považuje za prioritné. Stále sa však na Slovensku nevyvíja dostatočná proaktívna iniciatíva – minimálne o začatie serióznej verejnej diskusie napríklad o globálnych nerovnostiach a o nastavovaní takých verejných politík, ktoré by dlhodobo prispievali k zlepšeniu situácie migrantov či potenciálnych migrantov aj hosťovských krajín. Tým sa vraciame ku kapitole 3 a Piersonovej téze, že predkladanie systematických a dlhodobých riešení nie je pre aktívnych politikov atraktívne. O to menej pri témach podobne citlivých či polarizujúcich.

Na analýzu politického a verejného diskurzu nadväzuje samotný výskum. V jednej časti respondenti hodnotia práve to, či diskurz nejakým spôsobom ovplyvňoval ich prácu, respektíve situáciu žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ľudí, ktorým bola udelená, alebo cudzincov, ktorí na Slovensko prišli z iných dôvodov a vzhľadom na nejasnosť pojmov môžeme predpokladať, že sa ich zvýšený záujem o tému migrácie ako celku mohol týkať.

## **8.2. Hodnotenie vplyvu politického a mediálneho diskurzu**

Okrem samotného zhodnotenia toho, aký bol či je politický diskurz v téme migrácie, azyle a integrácie je potrebné pozrieť sa na to, či a ako tento diskurz mohol ovplyvniť ďalšie dve roviny politik – tvorbu politiku na papieri a jej reálnu implementáciu. Tieto vplyvy môžu byť rôzne. V tejto podkapitole sa teda na základe odpovedí respondentov pokúsím identifikovať najdôležitejšie z nich.

Okruhy otázok týkajúce sa diskurzu (viď. Tabuľka 3):

- Vplýva politický diskurz na tvorbu alebo realizáciu politik, projektov či aktivít? Ako?

Vychádzajúc z výsledkov diskurznych analýz a expertného rozhovoru so sociológom - rok 2015, kedy vrcholila tzv. migračná kríza považujem za akýsi „bod zlomu“, kedy sa téma migrácie začala intenzívne objavovať vo vyjadreniach politikov, v médiách, na sociálnych sieťach a podobne. Ako tiež z výskumov vyplýva, bolo to väčšinou v negatívnej konotácii. Táto otázka by teda mohla byť zjednodušene chápaná ako: Pracovalo sa pred rokom 2015 inak?

- Aká je bežná spolupráca s politikmi a postoje politikov k téme migrácie na lokálnej či národnej úrovni zo skúsenosti respondentov?

Je v bežnej praxi cítiť politickú vôľu sa témami súvisiacimi s migráciou zaoberať? Prenáša sa všeobecná atmosféra (negatívna verejná mienka či diskurz) do dennodenného fungovania a spolupráce s politickými predstaviteľmi?

### **8.2.1. Hodnotenie vplyvu diskurzu z pohľadu odborníkov/odborníček štátnej sféry**

Prehľad toho, či a v akom zmysle môže diskurz ovplyvňovať činnosti pracovníkov štátnej sféry ukazuje Tabuľka 6, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 6: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok štátnej sféry – hodnotenie vplyvu diskurzu

<b>a) Diskurz nemá vplyv na prácu ako takú</b>	V prípade procesov, ktoré sú jasne stanovené zákonom nemal diskurz či atmosféra v spoločnosti dopad na ich priebeh
<b>b) Diskurz v určitých rovinách prácu ovplyvňuje, nie však v jej podstate</b>	Diskurz a jeho problematickosť bola reflektovaná pri komunikácii, voľbe používaných termínov. Nemal však vplyv na obsah práce ako takej a po objasnení či upravení používaných pojmov ani na prijímanie politik či zákonov
<b>c) Diskurz môže podnietiť realizáciu nových aktivít</b>	Bola reflektovaná potreba rozvíjať diskusiu kvôli objasňovaniu témy migrácie a jej súčastí

Zdroj: vlastné spracovanie

Na úvod treba povedať, že sami respondenti potvrdili jeden z výstupov diskurznych analýz, a síce, že sa veľmi často zamieňajú pojmy (ekonomický) migrant, azylant, utečenec a podobne. To spôsobuje, že aj pri tejto analýze nemožno celkom oddeliť jednotlivé súčasti migračnej politiky a analyzovať ich samostatne. Pracovníci Migračného úradu sa zameriavajú na problematiku medzinárodnej ochrany vrátane integrácie ľudí s udelenou medzinárodnou ochranou. Pracovníci Oddelenia migrácie a integrácie cudzincov ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny sa zameriavajú primárne na legálnu pracovnú migráciu a integráciu ekonomických migrantov. Ich pohľad je pre potreby tejto práce dôležitý jednak preto, že aj v dokumente Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny *Integračná politika SR* je časť venovaná ľuďom, ktorí na Slovensku získajú medzinárodnú ochranu, ďalej preto, aby sa dala zhodnotiť prepojenosť integračnej politiky s ostatnými súčastami migračnej politiky a v neposlednom rade práve preto, že toto jasné rozdelenie ekonomickej a nútenej migrácie v slovenskom kontexte nie je dostatočne rozlišované.

„...Skôr sa stretávam s tým, že sa pletie – novinári či politici spletajú problematiku migrácie

*a azyly. K azyly sa nikto negatívne ešte nevyjadroval, ale migrácia je niečo iné. Politici sa k azyly nevyjadrujú. Skôr k migrácii ako takej. "... "Ja som nepostrehol, že by sa niekto negatívne vyjadroval k azylovej politike. Azylová politika svojim spôsobom je definovaná azylovým zákonom a ten zákon nepustí. " (OŠ2)*

Tento pohľad ukazuje na zamieňanie pojmov, no zároveň na rozlišovanie v tom, k čomu sa politici negatívne vyjadrovali. Ak by sme prijali verziu, že politici sa nevyjadrovali negatívne k azylovej migrácii, ale zároveň uznávame, že pojmy sa vo všeobecnosti pletú, negatívne vyjadrenia o určitej skupiny migrantov môžu vytvárať negatívne postoje aj k iným skupinám.

*„Z nášho pohľadu integrácia ako taká je celkom nová politika. Ako prvá bola prijatá Koncepcia integrácie cudzincov a potom Integračná politika od roku 2014. To znamená, že tá politika sa robila. A ako bol prijatý nový dokument, tak bol zasiahnutý touto migračnou krízou a s tým, že naša politika mala širší zámer, teda zámer aj na azylantov, tak možnože dostala takú negatívnu konotáciu, to je môj osobný pohľad. Nikto nebral do úvahy, že primárnou cieľovou skupinou integračnej politiky sú legálni migranti prichádzajúci hlavne za účelom práce, štúdia, alebo zlúčenia rodiny. A automaticky tým, ako sa začali tie pojmy v slovenskej spoločnosti, alebo teda v celoeurópskom kontexte premieľať, nebolo úplne jasné vždy, či sa hovorilo o utečencovi, respektíve, či sa hovorilo o migrantovi a tým pádom tí legálni migranti dostali takú negatívnu pachuť. Už to slovo migrant ako také. A tým pádom hej, nepriamo si myslím, že to mohlo mať vplyv aj na realizáciu celkovo integračnej politiky na Slovensku, aj keď neviem povedať, či to bol jediný dôvod, pre ktorý to nebolo realizované, respektíve tá integračná politika nebola realizovaná možno tak, ako bola nastavená. " (OŠ3)*

Terminológia a jej nepresné používanie boli pracovníkmi vnímaná pomerne výrazne, čo je reflektované aj v niektorých z nasledujúcich bodov vychádzajúcich z ich odpovedí.

#### **a) Diskurz nemal vplyv na prácu ako takú**

Sú roviny, v ktorých politický diskurz, nech by navodil akúkoľvek atmosféru, neovplyvňuje to, ako sú určité aktivity či procesy realizované. Sú definované jasné pravidlá na základe zákonov, ktoré Slovensko prijalo a ku ktorým ho zaväzuje aj medzinárodné právo.

*„...napriek tým vyhláseniam politikov, napriek tomu, že odmietame kvóty, napriek všetkým akože negatívnym postojom Slovensko ani nerezignovalo, ani nemôže resignovať na poskytovanie medzinárodnej ochrany osobám, ktoré tú pomoc potrebujú. Tam my stále si ideme tou svojou cestou. Možnože niekedy nerozvážne nejaké také vyhlásenia politikov, nie*



*úplne uvážené ovplyvňujú verejnosť, ale my sme odborný útvar a my sa nemôžeme nechať zviklať. “(OŠ2)*

Je zrejmé, že záleží od konkrétnej sféry a konkrétnych aktivít jednotlivých pracovníkov, nakoľko môže byť ich práca potenciálne ovplyvnená diskurzom či atmosférou v spoločnosti. Tento príklad slúži na ilustráciu toho, že sú oblasti, v ktorých tento vplyv nemusí byť citeľný.

#### **b) Diskurz v určitých rovinách prácu ovplyvnil, nie však v jej podstate**

Ako už bolo uvedené, negatívna konotácia migrácie mohla mať vplyv na negatívne vnímanie všetkých jej súčastí, napriek tomu, že sú v mnohých ohľadoch veľmi rozdielne (problematika nútenej migrácie, problematike regulárnej migrácie, problematika integrácia a podobne). Aj v prípade pracovníkov, ktorí sa zaoberajú primárne riadenou pracovnou migráciou a integráciou teda prichádzalo k uvedomovaniu si potreby jasnejšieho rozlišovania pojmov, či dokonca k využívaniu pojmov, ktoré nie sú týmto negatívnym vnímaním poznačené. Vyslovene sa určitým pojmom vyhýbali. Ako príklad uviedli, že v prípade legálnej pracovnej migrácie sa napríklad slovo migrácia v najnovšej vládnej stratégii nahradilo pojmom mobilita. Toto „riešenie“ však, prirodzene, nemožno využívať pri všetkých súčastiach migračných politík. Pri pojme integrácia tiež pracovníci nezaznamenávali žiaden politický odpor, práve naopak. Integrácia je podľa nich vnímaná ako veľmi potrebná. Bolo tiež zdôraznené, že pokiaľ sa objasnili zámery a ciele, bola možná racionálna diskusia a prijímali sa argumenty odborníkov.

*„Na jednej strane je tu diskusia o nejakom pojme, ktorý má negatívnu sémantickú záťaž, ale na druhej strane tie politiky prechádzajú. Takže pravdepodobne, v skutočnosti ide o diskurz naozaj, že nejakým spôsobom ovplyvnenie toho diskurzu ovplyvňuje aj schopnosť prijímania politík. Ako náhle my nepoužívame slovo migrácia, zrazu je možné prijímať stratégie, je možné schvaľovať zákony. Musí tam ale predovšetkým zaznieť, že ide o regulovanú, legálnu migráciu a podobne. A keď je ten diskurz takto poistený, tak potom napriek tým atmosféram v spoločnosti je možné politiky prijímať. “ (OŠ4)*

Bolo tiež povedané, že v objasňovaní pojmov nemusí ísť primárne o politikov, ale o všeobecnú verejnosť, ktorá môže na pripravované či prijímané politiky potenciálne reagovať.

*„...na politickej úrovni, ani z iných ministerstiev, nebol s tým vôbec žiadny problém. Ale už vieme, že treba tie prejavy – nie kvôli politikom, ale kvôli verejnosti, naozaj sémanticky*

*upraviť – nie do nejakej orwelovštiny, ale jasne popísať, o akú cieľovú skupinu nám ide a o čo sa tu jedná. A treba si dávať pozor na isté slová.“ (OŠ4)*

### **c) Diskurz môže podnietiť realizáciu nových aktivít**

V niektorých prípadoch sa pracovníci začali zapájať do aktivít, ktoré boli realizované za účelom približovania témy migrácie a azylu obyvateľstvu Slovenska. Napríklad išlo o spoluprácu s bratislavským divadlom, ktoré tento rok začalo hrať predstavenie približujúce životné situácie ľudí na úteku. Po predstavení nasleduje diskusia s odborníkmi zo štátnej sféry, v rámci ktorej sa divákom medzi iným približuje aj fungovanie inštitúcií, ktoré za azylovú problematiku na Slovensku zodpovedajú. Neznamená to, že by sa podobným aktivitám predtým nevenovali. V tomto konkrétnom prípade však pravdepodobne práve spoločenská atmosféra prispela k tomu, že táto aktivita vznikla, keďže s iniciatívou prišlo práve divadlo, takže aj ľudia mimo odborníkov na migráciu si túto potrebu uvedomovali. Negatívna atmosféra sa bohužiaľ pretavila aj do konkrétnej podoby, keď sa jednému z hercov kvôli jeho účinkovaniu v hre s touto tematikou vyhrážali a ohrozovali tak jeho bezpečnosť. Samotná hra je však hodnotená veľmi pozitívne, rovnako ako mnohé reakcie divákov aj počas následných diskusií. Aj takéto príklady ukazujú, že negatívny politický a verejný diskurz môžu generovať aj veľmi konkrétne pozitívne reakcie od aktérov z rozličných sfér, napríklad aj zo sféry umeleckej.

*„Celá tá logika je o tom, že ľudia by si mali uvedomovať, kde je ich domov, je to o láske k vlasti, ale takej normálnej, nie fanatizme, je to o tolerancii k iným a je to...edukatívne, poskytuje to priestor, aby sa mohli hlavne tí mladí ľudia zamyslieť – ale aj starci, lebo chodia aj také babičky, ktoré veľmi rozumne reagujú – aj napriek tomu, že v médiách chodia všelijaké informácie.“...“Tam sa konfrontujú tie názory, tie postoje, ja vysvetľujem tým deckám, že vlastne je tu štátny orgán – lebo tie vyjadrenia často spochybňujú to, že tu je štátny orgán, ktorý ochraňuje záujmy občanov tejto krajiny - a ja som vymyslel takú tézu, že Migračný úrad zastupuje záujmy občanov a ochraňuje záujmy občanov pri rešpektovaní medzinárodných záväzkov, ktoré naša krajina prijala.“ (OŠ2)*

### **8.2.2.. Hodnotenie vplyvu diskurzu z pohľadu odborníkov/odborníčok mimovládnej sféry**

Prehľad toho, či a v akom zmysle môže diskurz ovplyvňovať činnosti pracovníkov mimovládnej sféry ukazuje Tabuľka 7, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 7 : Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok mimovládnej sféry – hodnotenie vplyvu diskurzu

<p><b>a) Diskurz má výrazný vplyv na implementáciu politik</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negatívny diskurz môže oslabovať vôľu a ochotu sa témou migrácie či integrácie zaoberať</li> <li>• Diskurz ako externý faktor môže prebíjať aktivity, ktoré sa realizujú s cieľom viesť majoritné obyvateľstvo k tolerancii</li> </ul>
<p><b>b) Diskurz môže podnietiť realizáciu nových aktivít</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bola reflektovaná potreba rozvíjať diskusiu kvôli objasňovaniu témy migrácie a jej súčastí</li> <li>• Diskusie boli zamerané na rôzne cieľové skupiny, napríklad žiakov, študentov ale prebiehali aj s politikmi</li> </ul>
<p><b>c) Diskurz môže viesť k prejavom nenávisti alebo až k násilným prejavom</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tak vo vzťahu k ľuďom, ktorí s cudzincami pracujú, ako aj vo vzťahu k samotným cudzincom či príslušníkom menšín</li> <li>• Strach z cudzincov či menšín, s ktorým sa operuje smerom k majorite sa následne obracia a cudzinci a menšiny sa začínajú báť prejavov nenávisti</li> </ul>
<p><b>d) Prístup politikov je individuálny, niekedy nekonzistentný</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Úroveň diskusie závisí od konkrétneho politika</li> <li>• Je možné identifikovať rozpor medzi tým, čo politici komunikujú a tým, aké kroky podnikajú</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

#### **a) Diskurz má výrazný vplyv na implementáciu politik**

Z odpovedí pomerne jednoznačne vyplávalo, že diskurz a spoločenská atmosféra môžu na určité aspekty politik a ich realizácie vplývať významne a to v rôznych rovinách. Negatívny

diskurz a postoje môžu ovplyvňovať to, či sa vôbec ľudia budú chcieť a vedieť otázkam migrácie, azylu a integrácie venovať, hlavne ak vychádzajú od významných politických predstaviteľov. Bolo zdôraznené, že práve na tejto vysokej politickej úrovni záleží, či sa tento „začarovaný kruh“ negatívnej rétoriky a negatívneho vnímania tém spojených s migráciou verejnosťou naruší.

*„Musí, podľa mňa až na úrovni premiéra alebo predsedu parlamentu, ale skôr premiéra, musí zaznieť, že integrácia migrantov je dôležitá. Treba proste na politickej úrovni veci pomenovať. Treba pomenovať, že migračná politika je o tom, že my si ako krajina máme právo vybrať, ktorých ľudí chceme, čo je legitímne právo štátu na základe určitých kritérií, podmienok. V prípade azylovej politiky musíme prijať ľudí, lebo sme k tomu zaviazaní a v prípade integrácie musíme mať integračné politiky, ak chceme, aby tá migračná politika – aj azylová politika – nevybuchli v praxi. Toto sa podľa mňa musí stať na politickej úrovni, aby všetci tí v exekutive, ktorí sú na ministerstvách, ktorí sú úradníci a až na úrovni samospráv – lebo my robíme s tými samosprávami – mali, ako to Fico hovorí, rozviazané ruky. To znamená, aby mali nejaké po prvé požehnanie v zmysle, máte zelenú to robiť, ale po druhé aj podporu. Jednoducho ak akýkoľvek úradník, úradníčka alebo niekto v tej výkonnej funkcii počuje to, čo hovoria politici, tak jednoducho nemá takú odvahu, energiu, silu, možnosti to robiť.“ (OM6)*

V prípade aktivít s majoritným obyvateľstvom sa napríklad môže negatívny diskurz odrážať na výsledkoch aktivít, ktoré sú v súvislosti s vedením majoritného obyvateľstva k väčšej tolerancii či otvorenosti realizované.

*„...Bolo ale veľmi viditeľné, že v médiách bol veľmi viditeľný jeden smer, povedzme v 3 z tých tradičných novín, ktoré razili takú neutrálnu verziu informovania. Všetko ostatné sa veľmi tiahlo smerom doprava. Až do radikálnych prejavov. No a to sa potom odráža na tom, ako my vieme pracovať s našimi študentmi.“ ... „V roku 2015 sme mali jeden maličký projekt so žiakmi, kde sme robili zisťovania pre jednu školu, na začiatku roku 2014, kedy sme im robili celkové zisťovanie na tému multikulturalizmu, menšín, nových menšín, radikalizácie mládeže, extrémizmu. A toto zisťovanie sme opakovali vlastne po roku, lebo medzitým sa robili rôzne aktivity na škole, stretávali sa s cudzincami, mali debatu s policajným pracovníkom. Rôzne ďalšie veci, ktoré sa týkali xenofóbie a radikalizmu. A na konci toho školského roka sme robili zisťovanie, či sa niečo zmenilo. Čo sa nám vyskytlo práve kvôli celej tejto rétorike bolo, že na začiatku roka síce sme mali výstupy pomerne odborné v rámci jednej triedy, čo sa týka moslimov, pretože sa o tejto téme práve učili. A na konci roka boli zrazu témou utečenci,*

*moslimovia, terorizmus a všetky tieto prepojenia...Čokoľvek, čo sa robilo v rámci školy prebili tie externé faktory, čo bolo informovanie v médiách, politický diskurz a to, čo sa rozprávalo medzi spolužiakmi.“ (OM7)*

#### **b) Diskurz môže podnietiť realizáciu nových aktivít**

V tomto zmysle išlo hlavne o rôzne formy diskusií s majoritným obyvateľstvom a s politikmi. Takisto dochádzalo k intenzívnejšiemu zameriavaniu sa na určité témy, ako deradikalizácia či predchádzanie radikalizácie. Práve to, že sa o téme začalo viac diskutovať, bolo hodnotené pozitívne, no často sa diskusia musela viesť skôr v duchu vyvracania mýtov či dezinformácií.

*„Aj ja som chodil osobne na niekoľko stretnutí s politickými predstaviteľmi. Treba si povedať, že čo sa týka utečencov a azylu na Slovensku, politici sú ťažko dezinformovaní a nevedia o tejto agende skoro nič. Takže na tých stretnutiach sme my skôr vysvetľovali, že o čom to celé je, ten systém ako funguje, ako sa staráme o tieto osoby, čo im poskytujeme, ako sme financovaní a podobne. Bolo to dobré na to, že verejnosť a teda aj politici začali vôbec uvažovať o tom, že nejakí utečenci sú, aj na Slovensku a začalo sa o tom hovoriť.“ (OM5)*

Negatívna atmosféra v spoločnosti, tak ako bolo spomenuté v prípade produkcie divadelnej hry, aj zo skúseností pracovníkov z mimovládnych organizácií vygenerovala aj mnoho ľudí, ktorí sa k téme stavali pozitívne a práve negatívne nálady ich pravdepodobne povzbudili k tomu, aby sa začali aktívnejšie zapájať napríklad v podpore aktivít zameraných na pomoc ľuďom na úteku. Aktivity zamerané na témy cudzincov a menšiny boli tiež viac finančne podporované.

#### **c) Diskurz môže viesť k prejavom nenávisťi alebo až k násilným prejavom**

Jednak sa to prejavovalo vo vzťahu k ľuďom pracujúcim s cudzincami. Ich aktivity boli vo väčšej miere komentované v rôznych konšpiračných médiách.

*„My sme to cítili ako mimovládka v tom, že vieme, že verejnosť na Slovensku je negatívne naladená voči utečencom a stávalo sa nám, že sme čelili rôznym vyhrážkam – prečo pomáhate utečencom, veď tu potrebujú pomoc nejakí iní ľudia...a boli aj také drsnejšie vyjadrenia, že nás treba zrušiť, lebo robíme protištátnu činnosť a iné veci.“ (OM5)*

Okrem toho však negatívnu atmosféru vnímali aj samotní cudzinci. Jednak to pracovníci zisťovali priamym kontaktom s ľuďmi v azylovom procese, jednak napríklad pri realizácii rôznych kampaní. Keď napríklad v rámci kampane, ktorou chceli potierať negatívne vnímanie

moslimov v slovenskej spoločnosti, chceli nafotiť portréty moslimov žijúcich na našom území, veľmi veľa oslovených ľudí to odmietlo pre obavy o svoju bezpečnosť či bezpečnosť ich blízkych. Spomenuté boli tiež fyzické útoky smerované na moslimky, ktoré mali na sebe šatku a boli tak na prvý pohľad rozpoznateľné.

#### **d) Prístup politikov je individuálny, niekedy nekonzistentný**

Z niektorých skúseností vyplynulo, že sú rôzne typy politikov - s niektorým je možná racionálna diskusia, niektorí sa aj aktívne zapájajú do tém súvisiacich s migráciou a azylom a niektorí tému a jej negatívny náboj využívajú. Respondenti zaznamenali pomerne prudkú zmenu situácie s príchodom roku 2015 a tzv. migračnej krízy. Predtým to bola pomerne neproblematická téma, ktorá síce nemala výraznú politickú podporu, no neprístupovalo sa k nej ani zásadne negatívnym spôsobom. Bol tiež vnímaný určitý rozpor medzi tým, ako politici komunikujú smerom k voličom a tým, aké praktické kroky podnikajú. V súvislosti s azylovou migráciou napríklad v tom, že na jednej strane bolo cítiť veľmi odmietavý postoj, zdôrazňovaná potreba ochrany hraníc, na druhej strane boli prijímané konkrétne opatrenia, ako poskytovanie štipendií ľuďom zo Sýrie či poskytnutie kapacít azylových zariadení pre ľudí, ktorí o azyl žiadali v Rakúsku. O týchto krokoch sa síce vedelo, no z pohľadu respondentky neboli podobné kroky komunikované v dostatočnej miere, respektíve politická rétorika viac naznačovala skôr úplné odmietanie ľudí. Podobný rozpor je teraz vnímaný v súvislosti s pracovnou migráciou, kde v tom istom čase politici vládnej koalície prudko odmietajú podporenie Globálneho rámca OSN o migrácii, niektorí s odôvodnením, že migrácia je na Slovensku vnímaná negatívne a ľudia „ju nechcú“ a zároveň v tom istom čase pomerne rázne presadzujú zákony uľahčujúce prístup pracovníkov z tretích krajín na Slovensko, pretože sa ukazuje vážny nedostatok pracovnej sily v určitých odvetviach.

#### **8.2.3. Zhrnutie**

Na tom, že diskurz zohráva alebo môže zohrávať určitú rolu sa zhodli respondenti z oboch sfér. Vzhľadom k tomu, že charakter ich práce je veľmi často dosť výrazne rozdielny, je zrejmé, že každý to môže vnímať iným uhl'om pohľadu. V niektorých prípadoch je napríklad problém nejasného používania terminológie pomerne ľahko riešiteľný a pri internej komunikácii s politickými predstaviteľmi nie je zaznamenávaný pocit, že by téma migrácie a integrácie bola nepriechodná, no je to tak hlavne v prípade, ak sa jasne zdôrazní, že v danom prípade ide o regulovanú, legálnu pracovnú či študijnú migráciu. V niektorých prípadoch, napríklad pri práci s ľuďmi v azylovom procese sú určité aspekty diskurzom a spoločenskými

náladami neovplyvnené – hlavne samotné azylové konanie. Aj tu však platí, že nálady sú minimálne vnímané a to priamo žiadateľmi. Necitlivé politické vyjadrenia boli zaznamenané pracovníkmi v oboch sférach. Takisto sa štátni aj mimovládni pracovníci zúčastňujú na diskusiách s verejnosťou. Aj tu môžu rozliční odborníci klásť dôraz na rozličné veci, čo môže byť prirodzene dané ich postojmi či uhl'om pohľadu ovplyvneným ich pracovnou náplňou a skúsenosťami, ako aj tým, čo vnímajú v rámci danej situácie za najproblematickejšie (napr. nepochopenie fungovania inštitúcií, nenávisťné nálady v spoločnosti, sklon k radikalizácii a podobne). Zhoda medzi niektorými pracovníkmi štátnej a mimovládnej sféry tiež nastalo v tom, že diskurz a nálady môžu ovplyvňovať aj implementáciu politík, pričom v niektorých prípadoch to môže byť spôsobené všeobecnou citlivosťou či negatívnymi postojmi verejnosti voči témam migrácie (nerozlišujúc jej rôznorodé súčasti) a niekedy bol problém videný skôr ako akútny nedostatok prejavovanej politickej vôle sa témami migrácie, azylu a integrácie seriózne zaoberať.

### **8.3. Hodnotenie normatívnej časti politík**

Táto podkapitola je špecifická tým, že pracovníci štátnej sféry migračné a integračné politiky SR pripravujú. O to zaujímavejší môže byť pohľad niektorých z nich. V prípade azylovej aj integračnej politiky SR sa v mnohých ohľadoch vychádza z medzinárodných dohôd a dokumentov, ich hodnotenie teda môže byť z pohľadu ľudí, ktorí politiky vytvárajú, takisto prínosné. Pracovníci mimovládneho sektora sa na tvorbe politík takisto zúčastňujú, sú prizývaní ako ďalší odborníci, ktorí majú často iné, praktické skúsenosti, alebo vedomosti na základe výskumu, ktorým sa tiež zaoberajú. Ich pozícia je však pomerne odlišná. Táto spolupráca je bližšie popísaná v podkapitole 8.5.

Okruhy otázok pri tejto téme (viď. Tabuľka 3)

- Aké je hodnotenie zákonov a dokumentov, ktoré Slovensko prijalo?
- Ako sú hodnotené niektoré zmeny, ktoré počas vývoja nastali?

Cieľom bolo zhodnotiť, či sú podľa respondentov súčasná legislatíva a vládne dokumenty dostatočné a kvalitné.

Dalo by sa teda povedať, že otázka mohla znieť aj takto:

Ak by sme predpokladali, že sa celá normatívna zložka politík na 100% naplňa, považovali by to za dostatočne dobré, alebo existujú nedostatky?

### 8.3.1. Hodnotenie normatívnej časti politík z pohľadu odborníkov/odborníček štátnej sféry

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky štátnej sféry hodnotia súčasnú normatívnu časť politík (a niektoré zmeny, ktoré v nej nastali) ukazuje Tabuľka 8, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 8: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok štátnej sféry – hodnotenie normatívnej časti politík týkajúcich sa migrácie, azylu či integrácie

<p><b>a) Vysoká kvalita azylového zákona bola dosiahnutá už pred predvstupovým obdobím</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pôvodné právne predpisy boli veľmi nedostatočné, s blížiacim sa vstupom do EÚ vznikla kvalitná azylová legislatíva, ktorá je pre potreby Slovenska ako tranzitnej krajiny dostatočná</li> </ul>
<p><b>b) Niektoré tendencie v azylovej politike EÚ môžu byť z praktických dôvodov považované za negatívne</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmäkčovanie práva či návrh systému povinných kvót</li> </ul>
<p><b>c) Rôzne inštitúcie sú zodpovedné za tvorbu a realizáciu rôznych politík súvisiacich s migráciou</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zdôrazňované bolo delenie kompetencií jednotlivých rezortov či inštitúcií, pričom bolo v niektorých prípadoch považované za problematické</li> <li>• Zmenou spoločensko-kultúrno-ekonomického kontextu by malo prichádzať k aktualizáciám politík</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie



**a) Vysoká kvalita azylového zákona bola dosiahnutá už pred predvstupovým obdobím**

Čo sa týka azylového zákona, zaznelo, že nakoľko bola jeho pôvodná podoba veľmi nedostatočná, bolo nutné prijímať opatrenia na zvýšenie jeho kvality, čo sa postupne dialo jednak vďaka spolupráci so „skúsenejšími“ krajinami a jednak kvôli ambíciám na vstup do EÚ.

*„Tá naša púť, aj legislatívna začala v tom 90. roku, keď sme subsidovali Ženevskú konvenciu ako ČSR a potom ako SR po rozdelení federácie. Ono to azylové právo vtedy bolo trochu také úbohé, ten prvý zákon z dôb Československa bol veľmi taký laický a mal veľa nedostatkov a nebol z ľudsko-právneho hľadiska spravodlivý. Po zmene, keď sa SR stala samostatnou krajinou, pripravil sa zákon, ktorý už sa veľmi približoval súčasnému a bola tam tá snaha, pretože mali sme aj dobrých mentorov – mali sme dobrú spoluprácu v tých časoch so Spolkovou republikou Nemecko, so spolkovým úradom pre azyl, s úradom rakúskym a s Holanďanmi, takže sa nám podarilo veľmi rýchlo zabezpečiť vysokú kvalitu toho azylového zákona. To konečné čo bolo pre nás veľmi dôležité bolo, že SR mala na krku nôž v príprave Slovenska na vstup – v predvstupových aktivitách.“ (OŠ2)*

**b) Niektoré tendencie v azylovej politike EÚ môžu byť z praktických dôvodov považované za negatívne**

Smernice, napríklad tzv. kvalifikačná či procedurálna boli hodnotené ako viac-menej pozitívne, no nebol zaznamenaný ich výrazný vplyv na fungovanie azylového systému, skôr boli vnímané ako niečo, čo do systému vnieslo poriadok a systematickosť. Boli však pomenované niektoré aspekty azylového práva EÚ, ktoré respondent hodnotil negatívne. Jedným boli vnímané tendencie zmäkčovania azylového práva. Ako veľmi konkrétny príklad bola uvedená niekdajšia povinnosť žiadania o priepustku z azylového zariadenia.

*„...A to nebolo kvôli tomu, že sme nejakým spôsobom chceli niekoho šikanovať. Jeden (dôvod) bol, aby sme mali prehľad o tom, kto je v tom zariadení – to je bezpečnostné hľadisko. Ale aj to druhé, to bolo ekonomické. Pretože keď varíte – boli aj časy, keď sme mali 11500 žiadateľov, preplnené zariadenia. A keď varíte obed pre 100 ľudí a odoberie len 50, tak 50 musíte vyhodiť. Tak logicky vás to zaujíma, že kto v tom tábore bude a uvaríte len pre 50. Ušetríte peniaze, zvyšujete efektívnosť využívania rozpočtových prostriedkov.“ (OŠ2)*

Takisto podľa niektorých názorov možno považovať za nelogické navrhovanie systému povinných kvót, pretože by na územie krajiny prichádzali ľudia, ktorí tam však pobývať

nechcú a pravdepodobne by zo Slovenska po určitom čase mnohí odišli. Hodnotenie pracovníkov prístupu Slovenska k systému kvót je súčasťou podkapitoly 8.6.

### **c) Rôzne inštitúcie sú zodpovedné za tvorbu a realizáciu rôznych politík súvisiacich s migráciou**

Všetci respondenti zdôrazňovali pôsobnosť inštitúcie, ktorej sú pracovníkmi. Ako už bolo v práci uvedené, Ministerstvo práce sa primárne zameriava na legálnu migráciu za účelom práce, štúdia či zlúčenia rodiny. Je tiež tvorcom *Integračnej politiky Slovenska* (tá upravuje aj určité oblasti týkajúce sa ľudí s medzinárodnou ochranou). V súčasnosti tiež pripravovalo *Stratégiu mobility cudzincov*. Ministerstvo vnútra a jeho Migračný úrad má na starosti azylovú problematiku, ako aj integráciu ľudí s udelenou medzinárodnou ochranou.

Integračná politika bola vytvorená na základe už existujúcej migračnej politiky SR. Pracovníci si uvedomujú, že prirodzeným vývoj spoločnosti v rôznych oblastiach si vyžaduje politiky aktualizovať.

*„Ten materiál je z roku 2011 – Migračná politika. Integračná z 2014. “... “Spoločensky-kultúrno-ekonomický kontext sa kompletne zmenil, aj v Európe a my máme v stratégii, že budeme aktualizovať integračnú politiku, čo aj chceme. A pokiaľ ide o aktualizáciu migračnej politiky, to už nie je v našej kompetencii, ale my sa k tomu ako experti hlásime, že by aj tam malo dôjsť k nejakej aktualizácii.” (OŠ4)*

Na tomto prípade možno ilustrovať jedno z často spomínaných úskalí – agenda migrácie (a všetkých jej súčastí, teda aj nútenej migrácie) je rozdelená do pôsobnosti viacerých inštitúcií, čo môže spôsobovať určité ťažkosti v koordinácii jednotlivých oblastí, keď je potrebná.

V tejto súvislosti je však treba povedať, že z rozhovorov vyplynula potreba určitej aktualizácie v prípade migračnej politiky aj od respondenta spadajúceho pod odlišný rezort, hlavne z dôvodu, že tá súčasná je nastavená do roku 2020, potom by mala začať platiť nová a predpokladá sa, že bude potrebné v rámci nej vykonať určité zmeny. Napriek tomu bola v rozhovore jej súčasná podoba hodnotená ako kvalitná a dostatočná.

### 8.3.2. Hodnotenie normatívnej časti politík z pohľadu odborníkov/odborníčok mimovládnej sféry

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky mimovládnej sféry hodnotia súčasnú normatívnu časť politík (a niektoré zmeny, ktoré v nej nastali) ukazuje Tabuľka 9, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 9: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok mimovládnej sféry – hodnotenie normatívnej časti politík týkajúcich sa migrácie, azylu či integrácie

<b>a) Azylová politika hodnotená ako veľmi striktná až reštriktívna</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• miera udeľovania medzinárodnej ochrany je veľmi nízka</li><li>• je možné pozorovať vyzdvihovanie aspektu bezpečnosti obyvateľstva nad aspektom práv migrantov</li></ul>
<b>b) Niektoré oblasti v zákonoch a v strategických dokumentoch sú nedostatočné</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Napríklad aktuálna <i>Integračná politika SR</i> je hodnotená pozitívne (to, čo v nej je, nie je problematické), no má nedostatky spôsobené práve tým, že mnohé oblasti ošetrené nie sú</li><li>• určité aspekty v zákonoch a dokumentoch vyslovene absentujú – v zásade ide o to, že cudzincom sa napríklad pri integrácii nevytvára potrebná podpora „navyše“</li><li>• Mainstreaming integrácie nie je chápaný ako prijímanie takých opatrení v rôznych oblastiach života, ktoré zabezpečia integráciu</li></ul>
<b>c) Pri harmonizácii s EÚ prijímame iba najnutnejšie minimum</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• niektoré zásady sa neprijímajú preto, že by boli považované za dobré ale skôr preto, že sa prijať musia</li><li>• nevyvíja sa iniciatíva nad rámec</li></ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

### **a) Azylová politika hodnotená ako veľmi striktná až reštriktívna**

Viac-menej sa všetci respondenti z mimovládneho sektora zhodli, že slovenskú azylovú politiku možno považovať za veľmi striktnú. Ilustrovali to napríklad na dlhodobu nízkom počte, respektíve pomere udelených azylov či inej formy ochrany. Ďalej napríklad na nárokoch na dokazovanie prenasledovania či nebezpečenstva, ktoré osobám hrozí, na neuznávaní niektorých dôvodov napríklad na udelenie humanitárneho azylu a podobne. Bolo tiež vnímané, že niektoré zákony (napríklad cudzinecký) je výrazne zameriavaný na bezpečnosť.

*„Hmýria sa slovami ako bezpečnosť obyvateľov. To je vyslovene v tom duchu zákona cítiť. Ak sú duchom zákona v európskych legislatívnych princípoch nejaká ochrana migrantov a ich práv, tak na Slovensku to vnímam opačne – ako ochranu obyvateľov.“ (OM6)*

Tu treba dodať, že pracovníci nepopierali právo či povinnosť štátu starať sa o bezpečnosť obyvateľstva, no bolo naznačené, že prílišný akcent na tento aspekt môže neblaho vplývať napríklad aj na integráciu cudzincov. Ak sa bude nad mieru spájať téma migrácie s témou bezpečnosti, môže sa tým podporovať dojem, že cudzinci bezpečnostné riziko predstavujú.

### **b) Niektoré oblasti v zákonoch a v strategických dokumentoch sú nedostatočné**

Tieto výhrady zaznievali hlavne v súvislosti s integračnou politikou a boli podložené konkrétnymi príkladmi. Politika ako taká, jej piliere a princípy boli hodnotené veľmi pozitívne. Bolo však zdôraznené, že niektoré oblasti sú upravené veľmi nedostatočne, čo môže spôsobovať až neaplikovateľnosť politiky v praxi.

*„Keď sme pripravovali tú integračnú politiku, tak nás si prizvali ako nezávislých expertov. To boli ľudia, ktorí sa venujú tejto téme. A ja som pracovala na téme vzdelávania. Už tam je to veľký problém. My sme na to robili výskumy – mali sme dáta na to, čo v tých školách chýba, aký typ podpory, ako to vidia učitelia, s čím sa stretávajú v praxi...My sme celú tú kapitolu napísali tak, že sme ju rozmenili na drobné až po asistentov, výučbu v materinskom jazyku/podporu materinského jazyka, výučbu slovenčiny. Špecifické potreby...všetko sme tam rozpísali. Ale keď to išli na medzirezortné pripomienkovanie na Ministerstvo školstva, tak ministerstvo to komplet celé vyškrtalo. Úplne všetky opatrenia okrem tých, ktoré sa týkali uznávania diplomov vysokoškolských a jazykového vzdelávania dospelých ľudí. Všetko, čo sa týkalo základných a stredných škôl vyhodili preč. Povedali, že je to upravené zákonom.“*

*Školský zákon hovorí, že vzdelávanie cudzincov sa poskytuje za tých istých podmienok. Čiže vlastne všetky tieto veci, ktoré my sme chceli, aby mali ako keby na viac podporu deti cudzincov, tak sa škrtili. Tým pádom je tá politika nerealizovateľná. Jednoducho tam tie integračné opatrenia chýbajú už v politike. Aj keď tam sú, tak jednoducho neexistuje mechanizmus podľa mňa, ktorým by sa to preklápalo.“ (OM6)*

Tu sú priamo naznačené aj témy implementácie politík a spolupráce štátu s mimovládny sektorom, ktorým sú venované samostatné podkapitoly. V tejto časti je citát uvádzaný na ukážku toho, že niektoré súčasti, ktoré pracovníci považujú za úplne kľúčové, nie sú zahrnuté ani do základných dokumentov. Takisto je z pohľadu niektorých pracovníkov štátnej sféry akoby nepochopený koncept *mainstreamingu* integrácie. Podľa toho, ako sú formulované zákony, politiky či argumenty niektorých rezortov sa zdá, že nie je chápaný ako prijímanie takých opatrení v rôznych oblastiach verejného života, ktoré by pomohli úspešnej integrácii cudzincov, ale skôr ako zahrnutie cudzincov ako súčasti cieľovej skupiny, na ktorú sa politiky vzťahujú.

*„Jednak hovoria o mainstreamingu, ale potom sa prijíma akčný plán pre deti. A keď sa spýtaš, že a čo deti cudzincov – oni tam nie sú. Jednoducho tuto nikto tak nemyslí. Tu ten mainstreaming znamená, že sa to tam stratí. Že myslíme tým aj ich. To je mainstreaming. Nie že mám celkovú politiku rozvoja bývania a myslím tam na cudzincov. Ale mainstreaming znamená, že – ved’ to bude platiť aj na nich.“ (OM6)*

### **c) Pri harmonizácii s EÚ prijímame iba najnutnejšie minimum**

Ak napríklad nariadenie EÚ hovorí o určitom rozpätí, viackrát zaznel pocit, že Slovensko má vždy tendenciu prijímať hraničné, nevyhnutné minimum (napríklad ak sa môže doplnková ochrana udeliť na 2-3 roky, zvolíme 2 roky).

*„...prijmeme to, čo je najnevyhnutnejšie. A nerobím nič, čo by bolo nad rámec toho, čo nevyhnutne musíme...Že nerobíme to preto, lebo si myslíme, že je dobré, že sú takéto politiky prijímané, ale vyslovene preto, lebo to Brusel od nás chce a budeme to musieť reportovať. Čiže to je podľa mňa presne o tom, že keby sme mohli, tak by sme ich možnože vôbec nemali.“ (OM6)*

### 8.3.3. Zhrnutie

Hodnotenie zákonov či dokumentov ukázalo niekoľko vecí. Ak napríklad niekto hovorí, že zákony či prístupy týkajúce sa azylovej problematiky sú dostatočné, pretože krajina je v podstate tranzitná a ľudia ju tak či tak po čase opustia, iný pohľad tvrdí, že ľudia krajinu opustia práve preto, že zákony a prístupy možno považovať za nedostatočné, respektíve striktnejšie v porovnaní s niektorými inými krajinami.

Z podkapitoly tiež vyplýva, že rozdelenie agendy týkajúcej sa migrácie a všetkých jej súčastí medzi rozličné rezorty niektorí pracovníci považujú za problematické aj vo fáze vytvárania a prípravy politík. S týmto rozdelením veľmi výrazne súvisí oblasť implementácie politík v praxi, ktorá je predmetom nasledujúcej podkapitoly.

### 8.4. Hodnotenie implementácie politík

Implementácia je pravdepodobne najpodstatnejšou súčasťou celého modelu. Ako bolo totiž naznačené v predošlých podkapitolách, práve táto rovina môže byť v určitých ohľadoch ovplyvňovaná diskurzom a samozrejme je jej podoba závislá od zákonov a dokumentov, ich kvality a rozpracovanosti. Je potrebné pozrieť sa na to, či a ako sa stanovené politiky naplňujú. Niektoré aspekty naplňovania už boli naznačené v predošlej podkapitole. Je totiž veľmi dôležité, ako sú samotné politiky nastavené, pretože ich samotná formulácia môže k úspešnej implementácii buď prispieť, alebo jej naopak brániť.

Okruh otázok k téme implementácie (viď Tabuľka 3):

- Ako sa normatívna časť politík naplňa v praxi? (s dôrazom na vládne dokumenty a stratégie)

Ako sa stanovené politiky na papieri pretavujú do praxe? Je možné identifikovať dôvody v prípade, že sa niektoré veci v skutočnosti nenaplnia?

#### 8.4.1. Hodnotenie implementácie politík z pohľadu odborníkov/odborníčok štátnej sféry

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky štátnej sféry hodnotia implementáciu politík na papieri ukazuje Tabuľka 10, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 10: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok štátnej sféry – hodnotenie implementácie politík týkajúcich sa migrácie, azylu či integrácie

<b>a) Záleží na forme normatívnej zložky, či sa naplňa alebo nie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je samozrejme veľký rozdiel naplňat' zákony a naplňat' stratégie či komplexné politiky</li> <li>• Sú procesy, ktoré sú jasne stanovené zákonom a tie sa vo všeobecnosti dodržiavajú (ako vyplynulo z predošlých častí práce – nevplyva na ne ani diskurz)</li> </ul>
<b>b) Existuje dopyt po vytvorení nadrezortného útvaru pôsobiaceho v oblasti migrácie a integrácie (návrh na jeho vytvorenie je aj súčasťou dokumentu Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Napríklad miera naplňania Integračnej politiky je závislá na „vôli“ ostatných rezortov, neexistuje vynucovací mechanizmus</li> <li>• Rôzne rezorty majú na starosti integráciu rôznych cieľových skupín cudzincov</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

**a) Záleží na forme normatívnej zložky, či sa naplňa alebo nie**

Je logické, že nemožno na rovnakú úroveň stavať dodržiavanie zákonov a naplňanie cieľov politik. Ak teda hovoríme o procesoch, ktoré sú jasne definované zákonom (azylové konanie), tak prichádza k prekrytiu normatívnej a implementačnej roviny politiky. Za zmienku stojí aj postreh, že aj keď sa určité veci či procesy naplňajú v súlade s tým, ako sú stanovené, často to napríklad míňa pozornosť politikov.

*„Oni sa naplňajú, ale tak v tichosti, bohužiaľ tí politici tým, že je klud okolo toho, tak si neuvedomujú, že tu niečo je a ide to v istých liniách.“ (OŠ2)*

**b) Existuje dopyt po vytvorení nadrezortného útvaru pôsobiaceho v oblasti migrácie a integrácie**

*„Naša ambícia, ak si pozriete v Migračnej politike, tak je kapitola venovaná zriadeniu samostatného úradu. Naturalizačno-migračného úradu, ktorý by mal v gescii, podobne ak to je dobrá prax Portugalska, na starosti migráciu a integráciu pod hlavičkou nezávislého úradu. Tento zámer sa nepodarilo nejakým spôsobom politicky presadiť, takže tam ambícia nateraz skončila.“ (OŠ3)*

Zo skúsenosti pracovníkov je práve rozdrobenosť agendy spojenej s migráciou a integráciou medzi rôzne rezorty problematická pri napĺňaní stanovených cieľov. Práve to sa donedávna sledovalo aj pomocou tzv. správ naplnenia, ktoré však boli od minulého roku zrušené. Niektoré opatrenia sa už podľa nich naplnili a pri niektorých sa odpočty napĺňania od iných ministerstiev začali z roka na rok opakovať a dokument prestal spĺňať svoju funkciu.

*„Je to veľmi komplikované kvôli tomu, že chýba tu jednotný úrad. A teda tu neexistuje človek, ktorý by na tie politiky dozeral z titulu nejakého riadiaceho orgánu, ktorý by mal možnosť aj sankcionovať. Ministerstvo práce napíše materiál, ktorého odpočty zbiera. Ale my nemáme žiadne páky na vymožitelnosť plnenia od iných rezortov. Kvôli práve tomu, že tu absentuje nejaký ten riadiaci...proste, spolupráca s inými vždycky závisí ad hoc. Sú tam iniciatívni ľudia, naplnia tie opatrenia, ale tlaky nemáme ako ministerstvo.“ (OŠ4)*

Ako už bolo naznačené, z podstaty azylovej politiky vyplýva, že k jej nenapĺňaniu v rovine azylového konania v podstate neprichádza, postupuje sa podľa prijatých zákonov a základe jasne stanovených pravidiel sa rozhoduje o tom, kto má a kto nemá nárok na získanie medzinárodnej ochrany. Väčší priestor na polemiku prinášajú napríklad postoje Slovenska voči riešeniu tzv. migračnej krízy na úrovni EÚ, alebo iné súčasti migračnej politiky, konkrétne politika integračná. Tá bola v súvislosti s implementáciou asi najbohatšie komentovaná pracovníkmi mimovládnej sféry.

Migračný úrad má na starosti integráciu ľudí s pridelenou medzinárodnou ochranou, Ministerstvo práce zasa integráciu ostatných cudzincov, ktorí sa na Slovensku legálne zdržiavajú. Toto rozdelenie cieľových skupín môže dávať určitý zmysel, no môže byť vnímané aj problematcky. Migračný úrad zastrešuje integráciu cudzincov s medzinárodnou ochranou, pripravovaný bol aj štátny integračný program. Zatiaľ integrácia azylantov a ľudí s doplnkovou ochranou prebieha aj v spolupráci s mimovládnymi organizáciami, pod dohľadom Migračného úradu a je financovaná zo zdrojov EÚ. Cudzinci podpisujú tzv. integračný plán, ktorý trvá 6 mesiacov.

*„My kryjeme ten integračný program náš, čo máme, kryjeme z európskych peňazí. A istý čas to vyzeralo, že nebudú európske peniaze na to určené. Že pomoc na tú agendu sa nebude už z EÚ poskytovať. Vyzerá to teraz tak, že sa bude. Lebo načo by sa poskytovalo keď nie na tieto agendy. Potom by nebol dôvod ten program prijímať, pretože my to máme vyriešené s tým, že v rámci tých projektov by sme to mali pokryté aj naďalej.“ ...“ Je to postačujúce a myslím, že by to aj dobre fungovalo. Iná je tá integračná politika, za ktorú zodpovedá Ministerstvo práce...Ja neviem o tom, že by aspoň jeden prípad bol osôb, ktorí sú migranti, ktorí pracujú tu niekde v nejakej*



*automobilke, že by Ministerstvo práce cez tretí sektor s niekým podpísalo nejakú integračnú zmluvu. Ja o takom niečom neviem. (OŠ2)*

#### **8.4.2. Hodnotenie implementácie politík z pohľadu odborníkov/odborníček mimovládnej sféry**

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky mimovládnej sféry hodnotia implementáciu politík na papieri ukazuje Tabuľka 11, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 11: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok mimovládnej sféry – hodnotenie implementácie politík týkajúcich sa migrácie, azylu či integrácie

<p><b>a) V určitom zmysle môže byť problematické rozlišovať rôzne cieľové skupiny integrácie cudzincov</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integráciu ľudí s medzinárodnou ochranou má na starosti rezort vnútra – Migračný úrad</li> <li>• integráciu ostatných cudzincov má na starosti Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny</li> <li>• momentálne neexistuje prijatý štátny integračný program</li> </ul>
<p><b>b) Existuje dopyt po inštitucionalizovaní zabezpečenia integrácie cudzincov na úrovni samospráv a takisto po nadrezortnom útvare, ktorý by sa zaoberal otázkami migrácie a všetkých jej súčastí</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je potrebné vytvorenie systému, ktorý nebude závislý od projektov či „dobrej vôle“ starostov či primátorov</li> <li>• Problém v rozštiepenosti agendy medzi rezortmi komplikuje implementáciu politík – chýba „vlastníctvo“ tejto témy</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

#### **a) V určitom zmysle môže byť problematické rozlišovať rôzne cieľové skupiny integrácie cudzincov**

*„Je vlastne veľmi dobré a veľmi správne, že osoby s udelenou medzinárodnou ochranou majú poskytnutý vyšší štandard – poskytnutú nejakú podporu, pretože sa im tu oveľa ťažšie bude nachádzať uplatnenie ako ľudia, ktorí sú tu dobrovoľne, keďže už vedia do čoho idú, majú čas, finančné prostriedky sa začleniť alebo pripraviť na ten príchod. V určitom bode by sa to*

*ale malo niekde stretať, hlavne pri integrácii do spoločnosti. Oddelovať to striktne mi nepríde produktívne a efektívne.“ (OM7)*

V súvislosti s azylovou politikou bolo spomenutých niekoľko problematických vecí. V prvom rade už spomínané rozdelenie kompetencií v oblasti migrácie medzi rôzne rezorty.

V súvislosti s navrhovaným štátnym integračným programom (spadajúci pod rezort vnútra) bol vyslovený napríklad názor, že pri počtoch ľudí, ktorým je na Slovensku udelený azyl je až absurdné vytvárať samostatný integračný program iba pre túto cieľovú skupinu. Integračný program by bol vítaný, ak by bol nasmerovaný na všetkých cudzincov, teda aj pracovných migrantov. To zaznelo vo viacerých odpovediach. Určitá podpora v integrácii by mala byť štátom poskytovaná každému cudzincovi, ktorý získa oprávnenie na Slovensku zotrvať. Okrem toho bola tiež zdôraznená problematickosť toho, že integrácia ľudí s medzinárodnou ochranou nie je realizovaná na základe štátneho programu, ale z projektov EÚ.

*„...kedysi boli tieto aktivity financované cez ERF (European refugee fund) a teraz je to financované cez AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund). A v minulosti sa stalo to, že bol prestoj medzi týmito dvoma fondmi, lebo ERF skončilo a AMIF ešte nenabehol a bol tam asi pol alebo trištvrte ročný rozdiel, kde vlastne výzvy neboli vyhlásené, nič sa nedialo a zrazu nastal obrovský problém, že kto sa o nich bude starať. Lebo Migračný úrad na to nemá ani kapacitu ani financie, nič. A mimovládku – skončil jej grant, tak oni nemôžu zadarmo robiť. Nastal obrovský problém s ubytovaním tých ľudí, s príspevkami pre tie osoby, sociálna práca, starostlivosť o tých ľudí, sprevádzanie, lekárska spravodlivosť. Toto úplne celé vypadlo. Našťastie sa to potom celé nejako zachránilo, štát nejaké financie našiel a v minimálnej miere to dotoval, ale tam sa ukázalo to, že keď mimovládka nerobí, tak tie osoby sú úplne hodené do ľufu. Tu je najväčší problém to v tej integrácii, že nefunguje tu nič takéto koncepčné...povedzme jak majú Česi, ktorí na to majú finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu, vedia presne zafinancovať niektoré aktivity, takže nie sú viazaní na nejaké fondy. Keď sú financie a je mimovládka, tak to funguje, ale keď nie, tak zrazu je problém.“ (OM5)*

**b) Existuje dopyt po inštitucionalizovaní zabezpečenia integrácie cudzincov na úrovni samospráv a takisto po nadrezortnom útvere, ktorý by sa zaoberal otázkami migrácie a všetkých jej súčastí**

Pri integrácii cudzincov sa aj vo vládnych dokumentoch zdôrazňuje potreba presúvania kompetencií na čo najnižšiu úroveň – na úroveň, kde by sa mala integrácia realizovať, pretože

tam ľudia bývajú, pracujú, navštevujú školy a budujú kontakty s okolím. So smerovaním agendy integrácie na samosprávy súhlasia aj pracovníci mimovládnej sféry, no upozorňujú na niektoré závažné nedostatky.

*„Prvá vec – nikdy sa na to nevyčlenili žiadne peniaze – celkovo na celú integračnú politiku. Je doložka vplyvov vo vládnom dokumente a tam bolo napísané, že prijatie integračnej stratégie nebude mať žiaden dopad na štátny rozpočet. Čiže oni na to nevyčlenili ani euro. Tým pádom je to nerealizovateľné. To sa bez peňazí robiť nedá. No a potom je taká vec – ja to volám zákon padajúceho hovna, že oni z toho ministerského to hádžu na samosprávy, nižšie, nižšie, nižšie, ale na tých nižších úrovniach oni už vôbec nevedia, čo s tým majú robiť a nemajú na to už vôbec žiadne peniaze a necítia to ako potrebu. Čiže to je strašne ťažká situácia, že je vôbec komplikované zistiť, kto má za to zodpovedať, nikto si to nezoberie ako svoje vlastníctvo podľa mňa. Myslím si, že by sme mali na Slovensku zriadiť niečo ako integračný úrad. Nadrezortnú jednotku, ktorá by toto mala na starosti. Malo to Ministerstvo práce, tým pádom všetko, čo sa týkalo ešte zamestnávania, tak do toho až tak dobre nevidím, ale niečo robili. Ale akýkoľvek iný rezort necítil potrebu vôbec čokoľvek s tým robiť. Tým pádom sa všetko robilo strašne naoko. Z toho vznikla obrovská potemkinovská dedina až na takú úroveň, že keď majú písať jednotliví aktéri, že ako plnia integračnú politiku, tak nejaká krajská knižnica napísala, že oni majú ukrajinských robotníkov, ktorí im opravujú lešenie a tým zabezpečujú podporu multikulturalizmu na úrovni knižníc. Až takto bizarné to dokáže byť. Oni tam niečo napísať musia... Toto je problém – neexistuje vlastníctvo, neexistuje zodpovednosť, neexistuje politická podpora, neexistuje financovanie. Je veľká otázka, že kto to vlastne chce. A chce to EÚ a chcú to mimovládky. A akademická sféra, alebo nejakí iní aktéri. Zajtra idem na konferenciu, ktorú robí mesto Brno. Píše mi pani, ktorá je z mestského úradu. Neni to mimovládka, ktorá ich donúti, ako my keď robíme so samosprávami – donútime tie samosprávy, aby do toho s nami išli, všetko urobíme za nich a ešte ich aj musíme presviedčať. Ale toto si musí zobrať ten aktér, ktorý ma za to zodpovednosť.“ (OM6)*

Ak podpora samospráv v ich úlohe integrovať cudzincov žijúcich na ich území prebieha iba prostredníctvom projektov mimovládnych organizácií, často sa stáva, že po ukončení projektu všetky aktivity končia, pretože na ne samospráva nemá vytvorené potrebné kapacity. Je preto základným predpokladom dať integrácii na úrovni samospráv systematickosť, teda zriaďovať orgány, ktoré by mali integráciu na starosti. Boli tiež pozorované ďalšie praktické prekážky na úrovni miest a obcí, ktoré neumožňujú kvalitné nastavenie a fungovanie integrácie cudzincov. Je to napríklad častý jav, že mesto nevie, koľko cudzincov má na svojom území,

aké je ich právne postavenie, ako dlho v meste ostávajú a aké sú ich potreby. Problém je so zbieraním s zdieľaním týchto informácií.

#### **8.4.3. Zhrnutie**

Pracovníci oboch sfér zdôrazňovali, že téma migrácie nie je zastrešená nadrezortným úradom a práve z toho môže prameniť nenapĺňanie politík, ktoré štát prijal.

„Napriek existencii medzinárodných a vnútroštátnych štruktúr zabezpečujúcich realizáciu migračnej politiky v súčasnosti nie je zriadený jednotný prierezový orgán umožňujúci z jedného miesta zabezpečovať úlohy súvisiace s komplexnou realizáciou migračnej politiky Slovenskej republiky pri zachovaní plnenia medzinárodných dohôd a záväzkov v oblasti medzinárodnej ochrany cudzincov. Preto je perspektívnym cieľom vytvoriť Imigračný a naturalizačný úrad (ďalej len „INÚ“), ktorý v rámci výkonu činnosti štátnej správy zabezpečí najmä komplexné činnosti od legálneho vstupu cudzinca na naše územie cez povolenie jeho pobytu, resp. prvostupňové správne konanie vo veci medzinárodnej ochrany, integráciu do spoločnosti, až po možnosť žiadať o udelenie štátneho občianstva Slovenskej republiky.“ (Vláda SR 2011)

Je to reflektované aj v dokumente Migračná politika, ktorý vznikol už v roku 2011. Zo skúseností pracovníkov a na konkrétnych príkladoch vidno, že práve nejednotnosť v tejto oblasti môže byť považovaná za závažnú prekážku v napĺňaní migračnej politiky a všetkých jej súčastí.

#### **8.5. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora**

Za dôležité som považovala aj zisťovanie toho, ako pracovníci týchto dvoch sfér hodnotia vzájomnú spoluprácu. Niektoré jej aspekty už boli naznačené v predošlých podkapitolách. Okruhy otázok k téme spolupráce:

- Ako je hodnotená spolupráca štátnej a mimovládnej sféry v otázkach migrácie, azylu a integrácie?
- Ako táto spolupráca vyzerá na základe skúsenosti respondentov?

Oba sektory sú v tejto téme neopomenuteľné. Navzájom sa výrazne líšia v kompetenciách a agende. Je preto dobré zisťovať aj to, ako tieto dve sféry spolunažívajú.

### 8.5.1. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora z pohľadu odborníkov/odborníček štátnej sféry

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky štátnej sféry hodnotia úlohu štátnej sféry, mimovládnej sféry a ich vzájomnú spoluprácu v otázkach týkajúcich sa migrácie, azylu a integrácie ukazuje Tabuľka 12, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 12: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok štátnej sféry – hodnotenie spolupráce štátnej a mimovládnej sféry

<b>a) Niektoré agendy podliehajúce štátu sú presúvané na mimovládny sektor</b>	<b>Výhoda spolupráce spočíva:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• v expertíze pracovníkov mimovládnej sféry a k ich skúsenostiam, často praktickejším v porovnaní so štátnou sférou</li><li>• Vo väčšej flexibilitate mimovládnej sféry oproti štátnej sfére</li></ul>
<b>b) Mimovládny sektor je v tejto téme nezastupiteľný, no jeho účasť nie je potrebná pri celej agende štátnej sféry</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sú oblasti, v ktorej je prítomnosť mimovládneho sektora vítaná a žiaduca</li><li>• Štátna sféra má však aj vlastných expertov a odborníkov</li></ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

#### **a) Niektoré agendy podliehajúce štátu sú presúvané na mimovládny sektor**

Z odpovedí vyplynulo, že pôsobenie mimovládneho sektora v témach migrácie a integrácie je žiaduce a potrebné. V niektorých odpovediach dominovalo skôr to, že spolupráca je výhodná z praktických dôvodov, inde bola zdôrazňovaná a oceňovaná expertíza pracovníkov mimovládneho sektora v rovine intelektuálnej, napríklad citovanie výskumných textov či

prizývanie odborníkov z mimovládnej sféry k tvorbe politik a jednak ich praktické skúsenosti a teda pohľad, ktorý vláda nemá ako inak získať.

*„...my sme sami...pomáhali vytvárať tretí sektor, pretože sme posúvali agendy im. Bolo to jednoduchšie, pretože vzhľadom na to, že tretí sektor vedel flexibilnejšie prijímať a prepúšťať zamestnancov, lebo tá cieľová skupina sa mení, raz je ich menej, raz je ich viac. A vy nemôžete zo štátnej služby podľa zákonníka práce tak flexibilne prijímať a prepúšťať, pretože to sú isté predpisy, ktoré sa musia dodržiavať. A ľudia zo štátnej služby – tam je to ešte prísnejšie. Takže my by sme zamestnávali zbytočne veľa ľudí, keď sa znižuje počet ľudí, ktorých hodnotíme ako cieľovú skupinu. Preto bol zaujímavý ten tretí sektor a v minulosti bol ďaleko užitočnejší ako teraz...Teraz, čo máme niektoré organizácie – ja si vážim organizácie, ktoré nepíšu, nerobia múdrych, ale ktorí priamo fyzicky pomáhajú. Máme aj také mimovládne organizácie, ktoré veľmi efektívne pomáhajú, priamo v kontakte s tými ľuďmi pôsobia. Nebudem menovať.“ (OŠ2)*

**b) Mimovládny sektor je v tejto téme nezastupiteľný, no jeho účasť nie je potrebná pri celej agende štátnej sféry**

Hoci je spolupráca oceňovaná a pozitívne hodnotená, bolo tiež zdôraznené, že nie za každých okolností je potrebné s mimovládnym sektorom spolupracovať.

*„...niekedy to ľudia berú tak skreslene si myslím, spoluprácu štátu a tretieho sektora. Ako keby to malo byť na nejakej dennodennej báze. Tu prídje k tomu, že sa bude vytvárať nejaký materiál ako Integrovaná politika – a tam sú permanentne zainvolвовaní tí ľudia. Robia expertízy, komunikujeme, chodia na stretnutia. Ale zároveň je tu množstvo práce, kde...my máme tiež vlastnú expertízu, máme vlastné poznatky, vieme niečo dať na stôl. A prizývame ich vždy kvôli tomu, aby sa nerobili politiky zhora. Ale nevyhnutne je tu aj kopec roboty kde nie sú prizývaní – nie preto, že by ich človek obchádzal, ale vytvárajú sa tu politiky, kde stačí aj naša expertíza. Ale čo sa týka tých veľkých politik, ktoré presahujú náš rezort a výrazne, tak tam sme ich nikdy neobišli. To by bolo zbytočné aj hlúpe.“ (OŠ4)*

**8.5.2. Hodnotenie spolupráce štátneho a mimovládneho sektora z pohľadu odborníkov/odborníkov mimovládnej sféry**

Prehľad toho, ako pracovníci/pracovníčky mimovládnej sféry hodnotia úlohu štátnej sféry, mimovládnej sféry a ich vzájomnú spoluprácu v otázkach týkajúcich sa migrácie, azylu

a integrácie ukazuje Tabuľka 13, v ktorej sú uvedené kategórie odpovedí. Tie sú bližšie popísané a citátmi z rozhovorov ilustrované nižšie.

Tabuľka 13: Kategórie odpovedí pracovníkov/pracovníčok mimovládnej sféry – hodnotenie spolupráce štátnej a mimovládnej sféry

a) Spolupráca je fungujúca a dobrá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• V rovine bežnej praxe, napríklad pri dennodenných aktivitách v azylových zariadeniach, kde spolupracujú pracovníci štátnej a mimovládnej sféry</li> <li>• Takisto sú často vybudované korektné vzťahy vyplývajúce hlavne z dlhodobej spolupráce</li> </ul>
b) Spolupráca nie je vnímaná ako partnerstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skôr ad hoc spolupráca, nie budovanie rovnocenného partnerstva</li> <li>• Spolupráca v rámci projektov financovaných štátom či EÚ</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie

#### **a) Spolupráca je fungujúca a dobrá**

Ak k spolupráci príde, je hodnotená v podstate pozitívne, niekedy veľmi pozitívne.

*„Primárne robíme s ministerstvom vnútra, tým že cudzinecká polícia aj Migračný úrad spadajú pod ministerstvo vnútra, tak primárne s nimi. Tá spolupráca – tým, že my sa tomu venujeme skoro 20 rokov tak tá spolupráca je veľmi dobrá. Aj keď tam niekedy boli nejaké trenice... Samozrejme máme iný názor ako štát, ktorý je na tej strane, že čo najmenej azylov udelíme týmto osobám a my sme zas takí, že niektorým naozaj ten azyl by sa mal udeliť. Snažíme sa bojovať za tých ľudí, ten štát ako keby bojoval za tie svoje záujmy štátu. Čo sa týka spolupráce, je to úplne výborné, musím povedať, že aj s Migračným úradom aj s Cudzineckou políciou máme veľmi dobré, korektné vzťahy a stretávame sa veľmi pravidelne, či už s ráčovými zamestnancami alebo s riaditeľmi tých úradov a riešime vždy veci, keď sú potrebné. Nemáme žiadny problém. Ministerstvo vnútra aj počas utečeneckej krízy v 2015 malo taký postoj, že prijímalo tie názory tých mimovládnych organizácií a neboli takí, že by sa stavali proti nám.“ (OM5)*

### **b) Spolupráca nie je vnímaná ako partnerstvo**

To, čo je hodnotené skôr negatívne je práve fakt, že spolupráca nie je systematická. Buď ide o spoluprácu v rámci projektov, ktoré štát realizuje kontrahovaním organizácií, alebo napríklad o ad hoc spoluprácu pri vytváraní politík, keď sú k tomuto procesu prizývaní aj odborníci z mimovládnej sféry. Tento fakt niektoré organizácie v podstate odrádza snažiť sa komunikovať s rôznymi ministerstvami a skôr sa zameriavajú na svoje aktivity a sústredujú sa na oblasti, v ktorých identifikujú najväčšiu šancu na dosiahnutie zmeny.

### **8.5.3. Zhrnutie**

Spolupráca týchto dvoch sfér je nepopierateľná a neopomenuteľná. V určitých rovinách je z oboch strán hodnotená pozitívne. Zdá sa však, že sa nie celkom zhodujú predstavy niektorých pracovníkov týchto dvoch sfér o ich vzájomnom vzťahu. Napríklad ad hoc spoluprácu identifikovali obe strany, pričom niektorí pracovníci štátnej sféry ju zdôvodňovali ako opodstatnenú, zatiaľ čo niektoré odpovede pracovníkov mimovládneho sektora naznačovali, že práve tento nesystematický ad hoc aspekt vzájomnej spolupráce vnímajú ako problematický.

### **8.6. Hodnotenie postojov Slovenska k systému tzv. povinných kvót**

Táto podkapitola je špecifická tým, že pri hodnotení ide možno skôr o osobný názor, keďže sa mechanizmus povinných kvót ako bol navrhovaný nepresadil a jeho implementáciu teda nemožno hodnotiť. Napriek tomu sú vyjadrenia pracovníkov aj v tejto téme podstatné, pretože ich vnímanie aj v tejto veci predsa len vychádza aj z ich profesijných skúseností. Bol to jediný okruh, ku ktorému sa nevyjadrili všetci respondenti.

Okruhy otázok k téme kvót:

- Ako je hodnotený prístup Slovenska k riešeniu tzv. migračnej krízy na úrovni EÚ?
- Sú navrhované riešenia adekvátne a dostatočné?

V súvislosti s kvótami a postojom Slovenska sa v rozhovoroch objavovali tieto názory:



- Kvóty sú nelogické, pretože ľudia, ktorí by k nám na ich základe prišli, na Slovensku ostať nechcú

*„Podporovať takú tú druhotnú migráciu je hlúposť, lebo v konečnom dôsledku všetci by odišli ďalej. Ja nemám problém prijať sem 10 000 ľudí a to bola presne situácia rokov 2001-2004,2005. Ľudia prišli k nám a vo veľmi krátkom čase opustili územie SR. Bolo šťastie, že sme neboli členská krajina, lebo podľa Dublinu by nám ich všetkých vrátili.“ (OŠ2)*

- Kvóty neboli šťastné riešenie, no bolo to krízové riešenie. Ak Slovensko kvóty odmietlo, bolo treba vyvinúť väčšiu aktivitu v navrhovaných a realizovaných riešeniach

*„Ale chyba je v tom, že to Slovensko povedalo, že nechceme kvóty, tento mechanizmus odmietame. To je to A. Ale čo je to B? Slovensko nebolo aktívne, že by sme zobrali, ako teraz bola tá diskusia, že zoberieme tie siroty sýrske. Slovensko nič neurobilo. Akože dobre, zoberieme relokovaných, videli sme ako to dopadlo, tých 16 ľudí sem prišlo. Ale tam nebola nejaká pomoc v rámci rozvojovej pomoci – veď áno, Slovensko vyčlenilo, Slovensko pravidelne prispieva v rozvojovej pomoci do rozpočtu EÚ, sú nejaké financie vyčlenené na nejakú materiálnu pomoc...ale nejakú aktívne, že by sme išli niekam pomôcť, to sa nestalo. Toto mi tam chýbalo. Ok, kvóty – nie je to najšťastnejšia vec, to bolo krízové riešenie. Máme tu 1000 ľudí na jednom mieste. Kapacita je 300 ľudí v tábore, 700 ľudí nemáme kam dať, poďme si ich rozdeliť. Rakúšania v Treiskirchene – Treiskirchen má kapacitu 1200 ľudí myslím, a keď bola kríza, mali tam 5000 ľudí. Všade bývali, v stanoch, vonku. Nemali s nimi čo robiť. Vlastne aj to, že my sme tých 1200 zobrali, to bolo super, pomohli sme tým Rakúšanom. Ale to bolo tak, že oni prišli do Rakúska, tam požiadali o azyl a my sme si ich nejaký spôsobom zobrali, ale tá aktívna pomoc Slovenska, že poďme na Lesbos, poďme do tých táborov a pomôžme tam tým ľuďom, také nič nebolo. Boli policajti vysielaní na hranice, že strážte, ale aktívna pomoc konkrétnym ľuďom, to nebolo.“ (OM5)*

*„...nerobili sme žiadne kroky, ktoré by viedli k akejkoľvek solidarite s okolitými štátmi. A tým, že my sme dokonca pohraničná krajina, ktorá by mohla byť alternatívne vo veľmi podobnej situácii, tak to sa absolútne v tých našich krokoch neprejavovalo.“ (OM7)*

Objavili sa aj veľmi odlišné pohľady na to, ako je Slovensko v tejto súvislosti vnímané v zahraničí.

*„...my sme krajina, ktorú v Európskej únii poznajú ako krajinu, ktorá je „svoja“, tak by som to povedal. Ktorá si robí po svojom veci, ale je tolerantná, je krajinou, ktorá má záujem pomáhať, ale nie je fackovací panák...Takže, my sme tí, ktorí pomáhame, chceme pomáhať, budeme pomáhať, ale v intenciách našich záujmov, našich potrieb, budeme pomáhať len tým, ktorí tú pomoc potrebujú. Nie tým, ktorí zdanlivo pomoc potrebujú.“ (OŠ2)*

*„...A viem pozitívne, že západoeurópske krajiny sú na nás strašne nahnevané. Oni sú veľmi diplomatickí, v Nórsku sme boli, v Nemecku sme boli niekoľkokrát. Oni sú veľmi opatrní, nepovedia to explicitne, ale medzi riadkami je to je to veľmi cítiť. Že úplne úprimne nerozumejú, prečo sa V4 stavia k tejto téme takto. A myslím, že to vrazilo obrovské kly medzi tieto krajiny.“ (OM6)*

V podstate nastala zhoda, že Slovensko by malo kapacity na to, aby prijalo ľudí, ktorí k nám mali na základe mechanizmu povinných kvót prísť. Zhoda nastala aj v tom, že mnohí z týchto ľudí by pravdepodobne po čase Slovensko opustili. V niektorom prípade sa týmto konštatovaním akoby téma uzavrela – ľudia tu byť nechcú a preto kvóty neboli dobré riešenie. Niektorí zdôrazňovali, že Slovenskom navrhované riešenia prijatia ľudí na dobrovoľnej báze neboli dostatočné – napríklad preto, že počty, ku ktorým sme sa zaviazali, boli pomerne nízke a ani tie sa nenaplnili.

## 9. Vyhodnotenie na základe teoretických východísk práce a diskusia

Výskum bol opretý o model predstavený v kapitole 3 (viď Schéma 2). Na jeho základe boli identifikované oblasti, na ktoré odpovedali respondenti vo výskume. Nasledujúca kapitola zhŕňa najdôležitejšie zistenia týkajúce sa jednotlivých rovín modelu.

### DISKURZ:

- V určitých prípadoch bolo vnímané, že diskurz politikov neodrážal niektoré oficiálne postoje, ku ktorým sa Slovensko hlási v normatívnej zložke politik (to mohlo byť spôsobené jednak zamieňaním pojmov, ale aj autentickými postojmi a vyhláseniami niektorých politikov)
- To, či diskurz má alebo nemá vplyv na to, ako sa realizujú aktivity spojené s migračnými politikami závisí od charakteru daných aktivít. V niektorých prípadoch tento vplyv badateľný nie je, no niekde je považovaný za veľmi významný

### POLITIKA NA PAPIERI – NORMATÍVNA ZLOŽKA POLITÍK:

- V rozhovoroch sa objavovali rôzne hodnotenia zákonov a politik, ktoré Slovensko v oblasti migrácie, azylu a integrácie prijalo. Kritickejšie ich hodnotili pracovníci mimovládnej sféry, ktorí azylovú politiku Slovenska považujú za pomerne striktnú až odstrašujúcu
- Politiky (hlavne integračná) boli pracovníkmi mimovládnej sféry hodnotené v mnohých ohľadoch ako neprepracované
- Potrebu aktualizácie politik identifikovali aj štátni zamestnanci
- Problém neexistencie jednotného orgánu, ktorý by za otázky migrácie a integrácie na Slovensku zodpovedal sa identifikoval už v tejto rovine normatívnej zložky politiky

## IMPLEMENTÁCIA

- Niektoré oblasti politík (napríklad azylové konanie) prebiehajú v súlade s nastavenými pravidlami, ktoré sú v súlade s medzinárodnými záväzkami, ktoré Slovensko prijalo (názory na to, či by tieto pravidlá mali byť nastavené skôr za účelom napĺňania záujmov štátu a jeho občanov alebo by mal byť viac kladený dôraz aj na záujmy cudzincov sa vo výskume prejavili rôzne)
- Problém neexistencie jednotného orgánu, ktorý by za otázky migrácie a integrácie na Slovensku zodpovedal sa javil ako jedna z najzásadnejších prekážok napĺňania cieľov, ktoré sú v politike na papieri vytýčené

Vzhľadom na nevelký počet respondentov nemožno povedať, že by práca obsiahla všetky uhly pohľadu, ktoré by pri hodnotení súčasnej azylovej a integračnej politiky mohli byť prínosné. Tento počet respondentov však zabezpečil predstvenie aspoň niektorých postojov, ktoré pracovníci na základe svojich pracovných skúseností zaujímajú.

Možno konštatovať, že problémom, ktorý pomenovali takmer všetci respondenti z oboch sfér bola absencia nadrezortného uchopenia témy migrácie v celej jej komplexnosti. Vytvorenie takéhoto úradu je navrhované už vo vládnom dokumente týkajúcom sa migračnej politiky, ktorý vznikol v roku 2011. Predpokladajme, že tento návrh bol v tomto dokumente uvedený preto, že už vtedy sa na základe skúseností preukázalo, že by mal na Slovensku opodstatnenie. V rozhovoroch zaznelo, že jeho vytvorenie sa „nepodarilo politicky presadiť“.

Ak sa v ďalšom z teoretických východísk práce – diele *Politics in time* od Piersona (2004) hovorí o silnom status quo či zakorenenosti inštitúcií, môže to znamenať práve zložitost' pretvárania dlhodobu fungujúcich systémov. Napriek tomu, že návrh na zriadenie takéhoto orgánu je prítomný už niekoľko rokov a aj dnes jeho potrebu zdôrazňujú aktéri v oboch sférach, jeho vznik je momentálne, zdá sa, v nedohľadne. Je tomu tak o to viac, že ako vyplynulo z analýzy diskurzu a jeho vplyvu na tvorbu či implementáciu politík, migrácia (a všetko s ňou spojené) sa na Slovensku stala takpovediac tabu témou a neexistuje zásadnejšie politická vôľa sa témou zaoberať, ak neberieme do úvahy jej zneužívanie populistickými silami. Pierson tiež hovorí o tom, že ak sa niečo deje pomaly, neznamená to, že to nie je podstatné a že keď sa vyberieme určitým smerom, každý ďalší krok týmto smerom prirodzene komplikuje návrat a zvolenie iného smeru. Ak by sme to v tejto súvislosti vo veľmi všeobecnej rovine preniesli na slovenský kontext, to, že je na Slovensku, teda v krajine, ktorá

nebola tzv. migračnou krízou v podstate vôbec nijako zasiahnutá, migrácia tabu témou a postoje k nej, k cudzincom a k menšinám celkovo vo všeobecnosti skôr negatívne môže vyplývať aj z toho, že všetky tieto „skupiny“ boli nejakým spôsobom počas existencie samostatného Slovenska rôznymi politikmi implicitne či explicitne stavané akoby nabok, mimo majoritné obyvateľstvo a posilňovali sa tak nacionalistické postoje, ako to vyplynulo aj z expertného rozhovoru v podkapitole 8.1. Ak dlhodobo spoločnosť existuje v atmosfére, kde sa nepracuje na budovaní tolerantných postojov, ale práve naopak sa často a opakovane vytvárajú nepriateľské až nenávistné nálady voči rôznym skupinám, nie je prekvapivé, že budú na Slovensku prevládať negatívne či odmietavé postoje aj voči cudzincom, ktorí z rozličných dôvodov začali v zvýšenom počte prichádzať do Európy počas tzv. migračnej krízy. Na rozhodnutí politikov bude to, či sa tieto nálady budú kultivovať a využívať, alebo sa náročným procesom začne budovať cesta ku konkrétnym zmenám, ktorých uskutočnenie je predpokladom dobrého fungovania migračnej politiky a jej súčasťou tak, ako to bolo identifikované odborníkmi štátnej a mimovládnej sféry.

## 10. Záver

Cieľom práce bolo zistiť, ako súčasnú azylovú a integračnú politiku hodnotia pracovníci štátnej a mimovládnej sféry, ktorí sa témou zaoberajú. Na základe vlastného výskumu sa mi podarilo popísať niektoré ich dôležité pohľady, ktoré vo väčšine prípadov hovorili skôr o systéme, teda o tom, ako je tvorba a implementácia politik nastavená. Neidentifikovali sa teda všetky konkrétne oblasti či problémy – tie skôr slúžili na ilustráciu toho, v čom je súčasné nastavenie politik vnímané ako problematické.

V kapitole 3 bola naznačená odborná diskusia o tom, nakoľko je možné migračnými politikami (s bližším prihliadnutím na politiku azylovú či integračnú) ovplyvňovať to, kto a v akom počte do krajiny prichádza. Aj výskum v tejto práci naznačuje, že existujú spôsoby, ako tieto počty regulovať, či priamo alebo nepriamo. Ako načrtol Thielemann (2003), aj niektoré aspekty politik (priebeh azylového procesu či integrácia) môžu vplývať na to, ako je krajina vnímaná cudzincami a teda aj to, či majú „záujem“ žiadať o medzinárodnú ochranu v nej alebo niekde inde. Tam navyše do hry vstupujú aj spomínané ekonomické, geografické či historické faktory. Krajiny však majú možnosť aj veľmi priamočiaro určovať, či, kto a v akom počte na ich územie prichádza – v tejto súvislosti boli v práci hodnotené postoje k mechanizmu povinných kvót, ku ktorým sa okrem Slovenska odmietavo stavali aj niektoré ďalšie krajiny. Kvóty neboli nikým z respondentov hodnotené ako ideálne riešenie. Rozdielne boli skôr názory v tom, či Slovensko popri odmietnutí kvót vyvinulo dostatočnú iniciatívu pri riešení situácie.

Keďže bola migrácia na Slovensku dôležitou témou hlavne v období tzv. migračnej krízy (a tento trend v menšej miere doznieva dodnes), bolo žiaduce pozrieť sa na to, ako politiky s ňou súvisiace na Slovensku fungujú a čo ich ovplyvňuje. V práci sa pritom kládol osobitný dôraz na to, ako sa ovplyvňujú rôzne roviny týchto politik navzájom. Ukázalo sa, že politický či verejný diskurz môže na určité procesy vplývať pomerne významne. Je tomu tak napríklad pri vnímaní cudzincov či menšín majoritným obyvateľstvom (to môže vplývať na integráciu, ak berieme do úvahy obojstrannosť tohto jej procesu), alebo pri ochote sa témou migrácie zaoberať povedzme z pozície úradníkov samospráv. Takáto ochota v situácii minimálnej politickej vôle sa téme racionálnevenovať často absentuje. Normatívna zložka politik môže byť „odstrašujúcosťou“ samotného pojmu poznačená napríklad už pri jej tvorbe. Ukázalo sa, že v niektorých prípadoch je slovo migrácia nahrádzané napríklad pojmom mobilita, ktoré nie je vnímané tak negatívne.

Téma migrácie sa ukázala byť veľmi citlivou a vyvolávajúcou silné emócie. Práve preto táto

práca ponúka náhľad do dennodenného fungovania aktérov z rôznych sfér a snaží sa tak prispieť k racionálnej diskusii o pozitívnych ale aj negatívnych stránkach migračných politík. Jej prínos snád' spočíva aj v tom, že sa zameriava na aktuálnu situáciu a naznačuje, čo považujú niektorí odborníci za dôležité pri zlepšovaní fungovania týchto politík a kde vidia úskalia. Zdá sa, že hoci sa v mnohých praktických krokoch zhodujú, rovnako sa zhodujú aj v tom, že kým bude téma migrácie využívaná na politické účely, jej racionálne ovplyvňovanie a začatie potrebných opatrení bude prinajmenšom problematické, ak nie úplne nemožné.

## **Zoznam použitých zdrojov:**

BACHTÍKOVÁ, I., OBOŇOVÁ, S. (2017): Výročná správa o politikách v oblasti migrácie a azylu. Slovenská republika 2016. Správa Národného kontaktného bodu Európskej migračnej siete v Slovenskej republike. Bratislava.

BARGEROVÁ, Z. (2016): Migrácia ako spoločenský fenomén: historické, sociálne a právne aspekty. In: Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť ? Slovensko, migranti a utečenci. Inštitút pre verejné otázky, Heinrich-Böll-Stiftung, Bratislava, Praha, 17-37

BARGEROVÁ, Z., GULIČOVÁ, M. G. (2010): Organizácia azylovej a migračnej politiky v slovenskej republike.

BARŠOVÁ, A., BARŠA, P. (2005): Přistěhovalectví a liberární stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Mezinárodní politický ústav, Brno.

BIGOVÁ, Ľ. (2009): Azylová politika Slovenskej republiky Proces europeizácie azylovej politiky v podmienkach Slovenskej republiky. Bakalárska práca. FMV, VŠE, Praha.

BORÁROSOVÁ, I., ŽÚBOROVÁ, V. (2016): Migrácia v médiách: utečenci verus migranti. Chápanie migrantov a utečencov v mediálnom priestore v kontexte pozitívnej a negatívnej mediatizácie. Central European Journal of Politics, 2, 1, 1–15

BOYCE, C., NEALE, P. (2006): Conducting in-depth interviews: A Guide for Designing and Conducting In-depth Interviews for Evaluation Input. Pathfinder International Tool Series, Monitoring and Evaluation, 2

CZAIKA, M., DE HAAS, H. (2013): The Effectiveness of Immigration Policies. Population and Development Review, 39, 3, 487-508

ČANĚK, M. (2004): Vývoj azylovej politiky ČR po roce 1989. In: Člověk v tísní, Open society Fund: Uprchlíkem v Česku, 5-6

GALLOVÁ-KRIGLEROVÁ, E. (2016): Integrácia migrantov na Slovensku. In: Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť ? Slovensko, migranti a utečenci. Inštitút pre verejné otázky, Heinrich-Böll-Stiftung, Bratislava, Praha, 61-79

GERLA, R. (2015): Metodologické přístupy v současných humanitních a sociálních vědách a jejich problémy. Diplomová práce. Katedra filozofie FiF, UP, Olomouc



- GRAEME, H. (1996): Environmental Concerns and International Migration. The International Migration Review, 30, 1 - Special Issue: Ethics, Migration, and Global Stewardship, 105-131
- CHUDŽÍKOVÁ, A. (2016): Obraz utečencov v médiách na Slovensku. In: Otvorená krajina alebo nedobytná pevnosť? Slovensko, migranti a utečenci. Inštitút pre verejné otázky, Heinrich-Böll-Stiftung, Bratislava, Praha, 95-113
- KABANCOVÁ, L. (2014): Srovnání integrační politiky zaměřené na přistěhovalce v České republice a na Slovensku. Diplomová práce. Katedra mezinárodních vztahů FSV, UK, Praha
- KOTAČKA, M. (2011): Azylová politika a její aplikace v rámci ČR. Diplomová práce. Ústav pedagogických věd FHS, UTB, Zlín.
- KRYSKA, D. (2011): Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K počtům docenta Vladimíra Mikule. Správní právo. 48, 3, 129-166
- MVSR (2007): Koncepcia migračnej politiky Slovenskej republiky
- MVČR (2015): Strategie migrační politiky České republiky
- PASCOU, Y. (2014): Measures and rules developed in the eu member states regarding integration of third country nationals - comparative report. European policy centre
- PETŘEKOVÁ, I. (2009): Azylové právo v ČR. Diplomová práce. Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva PrF, MU, Brno
- PIERSON, P. (2004): Politics in time. History, institutions and Social Analysis. Princeton University Press, Princeton.
- VINAŘICKÁ, A.M. (2017): Vývoj azylové politiky ČR perspektivou veřejněpolitických teorií. Diplomová práce. Katedra veřejné a sociální politiky FSV, UK, Praha
- SILVERMAN, D. (2000): Ako robiť kvalitatívny výskum. Ikar, Bratislava
- STEPPER, P. (2016): The Visegrad Group and the EU agenda on migration: A coalition of the unwilling? Corvinus Journal of International Affairs, 1 (1), 62-82.
- THIELEMANN, E. (2003): Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. EI Working Paper.

VLÁDA SR (2011): Migračná politika SR s výhľadom do roku 2020

Legislatíva:

Ústavný zákon č. 23/1991

Zákon č. 404/2002

Zákon č.325/1999

Internetové zdroje:

AKTUALITY (2016): Video: Náhradník u kotlebovcov urážal moslimov a obhajuje Hitlera  
<https://www.aktuality.sk/clanok/320866/video-kotlebov-nahradnik-ma-22-rokov-vlani-urazal-moslimov-na-proteste-v-bratislave/> (cit. 6.12.2018)

AMNESTY INTERNATIONAL (2018): 10 OTÁZEK A ODPOVĚDÍ – MIGRAČNÍ KRIZE  
<https://www.amnesty.cz/migrace/migrace-otazky-a-odpovedi> (cit. 19.11.2018)

AMNESTY INTERNATIONAL (2017): Ziadna krajina sa nevyhne zodpovednosti.  
<https://www.amnesty.sk/ziadna-krajina-sa-kvotam-nevyhne/> (cit. 19.11.2018)

EMN (2016): Organizácia azylovej a migračnej politiky. Factsheet: Slovenská republika.  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/24b.slovak\\_republic\\_factsheet\\_update\\_august\\_2014\\_sk\\_version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/24b.slovak_republic_factsheet_update_august_2014_sk_version.pdf) (cit. 11.11.2018)

EMN (2016): Presídľovacie a humanitárne prijímacie programy v Európe- čo funguje? Malá tematická štúdia.  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24b\\_slovak\\_resettlement\\_and\\_humanitarian\\_admission\\_sk.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/24b_slovak_resettlement_and_humanitarian_admission_sk.pdf) (cit. 18.11.2018)

GABRIŽOVÁ, Z. (2017): Vláda v komunikácii o utečeneckých kvótach zavádza  
<https://euractiv.sk/section/spravodlivost-a-vnutro/news/slovensko-v-komunikacii-o-uteceneckych-kvotach-zavadza/> (cit. 19.11.2018)

GAŽOVIČOVÁ, T., RAPOŠOVÁ, I. (2016): Protipól k strachu: občianske aktivity na pomoc utečencom.

<http://cvek.sk/mensinova-politika-na-slovensku-12016-2/?showtheme=3> (cit. 5.12.2018)

IOM (2018): Migrácia na Slovensku.

<https://www.iom.sk/sk/migracia/migracia-na-slovensku.html> (cit. 11.11.2018)

IOM (2018): Základné pojmy v oblasti migrácie a integrácie cudzincov.

<https://www.iom.sk/sk/pre-media/zakladne-pojmy-o-migracii.html#model-individualnej-obcianskej-integracie> (cit. 11.11.2018)

MVČR (2018b): Dublin system.

<https://www.mvcr.cz/clanek/asylum-and-migration-documents-dublin-system.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D> (cit. 4.11.2018)

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES (2018): The in depth interview.

[http://www.pra.ca/resources/pages/files/technotes/indepth\\_e.pdf](http://www.pra.ca/resources/pages/files/technotes/indepth_e.pdf) (cit. 17.11.2018)

SME (2018): Krik bratislavských kaviarní ma nezaujima, komunity moslimov odmietam.

<https://domov.sme.sk/c/20747239/fico-krik-bratislavskych-kaviarni-ma-nezaujima-moslimske-komunity-odmietam.html> (cit. 18.11.2018)

SME (2018): SNS znepokojuje kampaň za prijatie sýrskych sirôt

<https://domov.sme.sk/c/20928059/sns-prijatie-syrске-sirotы-slovensko-migracia.html> (cit. 5.12.2018)

SUZ (2018): O organizaci.

<http://www.suz.cz/kdo-jsme/historie-a-soucasnost> (cit. 18.11.2018)

ŠTEVULOVÁ, Z. (2017): Miliarda na tábory? Problematická investícia.

<https://komentare.sme.sk/c/20651503/miliarda-na-tabory-problematicka-investicia.html> (cit. 11.11.2018)

TREND (2018): Babiš požiadala mimovládky, aby vybrali sýrske siroty.

<https://www.etrend.sk/ekonomika/babis-poziadala-mimovladky-aby-vybrali-syrске-sirotы.html> (cit. 5.12.2018)

UNHCR (2016): Azylová politika v Európskej únii.

<https://www.unhcr.org/sk/162-skco-robimezabezpecenie-pravnej-ochranyazylova-politika-europskej-unie-html.html> (cit. 11.11.2018)

Zdroje dát:

Eurobarometer (2017): Štandardný Eurobarometer 88. Národná správa. Verejná mienka v Európskej únii.

MIPEX (2015): Migrant Integration Policy Index.

<http://www.mipex.eu/>

MVČR (2018a): Mezinárodní ochrana.

<https://www.mvcr.cz/clanek/statisticke-zpravy-o-mezinarodni-ochrane-za-jednotlive-mesice-v-roce-2017.aspx> (cit. 6.10.2018)

MVSR (2018): Azyl a migrácia. Štatistiky.

<http://www.minv.sk/?statistiky-20> (cit. 6.10.2018)

2muse (2015): Postoje slovenskej verejnosti k utečencom.

<https://www.slideshare.net/mdubeci1/analytick-sprva> (cit. 7.10.2018)